



# LOS *PADRINOS* DEL PETROLEO

**INSTITUTO  
ARGENTINO  
PARA EL  
DESARROLLO  
ECONÓMICO**

**Presidentes honorarios:**

Horacio Giberti  
Salvador María Lozada

**Presidente:**

Sergio Carpenter

**Vicepresidente:**

Guillermo Vitelli

**Secretaria:**

Lucía Vera

**Prosecretaria:**

Flora Losada

**Tesorero:**

Daniel Rascovschi

**Protesorero:**

Alberto Rosenthal

**Vocales Titulares:**

Amigo, Juan Carlos

Etchichury, Pedro

García, Alfredo T.

Giai, Eliseo

Gómez, Roberto

Kanevsky, Eduardo

Vilas, Carlos

Zaietz, Carlos

**Vocales Suplentes:**

Cardo, José María

García, Héctor

Urthiague, Alberto

**Comisión revisora de cuentas:**

Ana Hawrylkowicz

Norma Penas

**Dirección y administración:**

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

Teléfonos y fax: 4 381-7380/9337

e-mail: [iade@iade.org.ar](mailto:iade@iade.org.ar)

[realidadeconomica@iade.org.ar](mailto:realidadeconomica@iade.org.ar)

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

**ISSN 0325-1926**

 **realidad  
económica**

**Nº 241**

1º de enero al

15 de febrero de 2009

**Editor responsable:**

Instituto Argentino para el  
Desarrollo Económico (IADE)

**Director:**

Juan Carlos Amigo

**Secretaria de Redacción:**

Irene Brousse

**Comité Editorial:**

Presidente

Horacio Giberti

Enrique O. Arceo

Eduardo Basualdo

Alfredo Eric Calcagno

Dina Foguelman

Roberto Gómez

Mabel Manzanal

Miguel Teubal

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

Los artículos pueden ser libremente re-  
producidos con sólo acreditar a Realidad  
Económica como fuente de origen,  
salvo indicación en contrario. La respon-  
sabilidad de los artículos firmados recae  
de manera exclusiva sobre sus autores  
y su contenido no refleja, necesaria-  
mente, el criterio de la dirección.

**Pedido de suscripción  
Nacional**

Valor de la suscripción

8 números/1 año \$150

**Exterior**

Precio del ejemplar (vía aérea) U\$S18

Suscripción anual (vía aérea) U\$S150

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

Correo  
Central  
Argentino  
(B)

Franqueo Pagado  
Concesión Nº 3806

# SUMARIO

---

## Amerindia

---

### Prueba de fuego: América latina frente a la crisis

8

*Manuel Hidalgo Valdivia*

Al finalizar el año 2008, América latina y el Caribe se enfrentan, lo mismo que el resto del mundo, a un contexto signado por el inicio de la crisis estructural del capitalismo internacional. Se ha puesto así término a una fase histórica que partió a fines de 2003 y que se prolongó hasta mediados de 2008, que -sobre la base de los altos precios de las materias primas y las bajas tasas de interés internacionales, que dieron sustento a un ciclo económico expansivo- significó una pausa en la crisis de las políticas neoliberales en la región y concedió márgenes de gobernabilidad importantes a las distintas fuerzas y actores políticos que encabezaron, y aún lo hacen, a los distintos países del continente.

Ahora, bajo el impacto de la crisis, esa gobernabilidad se verá sacudida y puesta a prueba. Si, como lo presagia la CEPAL, “el peso de la crisis económica perjudicará más a las familias de menores ingresos en América latina y el Caribe que a otros sectores sociales”, la capacidad de cooptación de los sectores populares por parte de quienes se empeñan en administrar más o menos ortodoxamente el capitalismo neoliberal se reducirá sensiblemente, si no se hace sencillamente pedazos.

Igualmente, el desafío para las fuerzas políticas que llaman a construir el “socialismo del siglo XXI”, será enorme: catalizar el descontento mayoritario para abrir cauces a un mayor despliegue de la autonomía y de la capacidad de cambio de los pueblos. Sin el concurso de ese protagonismo popular, no se podrán resolver favorablemente los diversos dilemas que se presentarán en los distintos escenarios nacionales de la región.

Aquellos inmigrantes que bajaron de los barcos, junto con sus modestos enseres traían a la Argentina sus credos anarquistas y socialistas que eran parte de su identidad de origen. Venían a estas tierras –a fines del siglo XIX– con la memoria viva de esas prácticas cooperativas y mutuales que los habían desvelado siendo más jóvenes y que aún encendían su pasión y constituían su capital intelectual máspreciado.

Instalados en el país, mantuvieron sus sueños intactos e intentaron practicar aquella militancia social y política del Viejo Mundo, desplegando una intensa actividad ante la cual caben dos observaciones: la primera, el progresismo de esas ideas y acciones solidarias, que inyectaron mejoras y democratización en los sectores y en los rincones más olvidados. La segunda, las consecuencias nocivas de intentar interpretar el Nuevo Mundo con el lente de la contradicción principal (“burguesía-proletariado”) de aquella Europa que –a diferencia de esta sociedad semicolonial y precapitalista– había logrado consolidar su capitalismo.

A partir de la década de los ‘70, en el marco de la consolidación del modelo neoliberal y una mutación epistémica histórica en el nivel mundial, se produce un cambio en la estrategia geopolítica del capitalismo. Dicho cambio implicó una resignificación de la noción de territorio y el diseño de una nueva geografía, delineada en torno de los recursos naturales estratégicos. En el desarrollo de este trabajo se analizará el cambio de estrategia de la política exterior estadounidense con respecto a la región de Medio Oriente, particularmente en el caso de la Guerra del Golfo Pérsico (1991). En esta nueva estrategia política internacional, el acceso a los recursos naturales se torna fundamental para el mantenimiento de la posición hegemónica, dada la revalorización del territorio mundial como espacio de poder en disputa. El objetivo de este artículo consiste en dar cuenta de la importancia geoestratégica del petróleo, como elemento de control sobre países productores de materias primas y como elemento de negociación con otros posibles hegemones.

---

## In memoriam

---

Mauricio Tenewicki

59

---

## Aniversarios

---

El infrecuente Pierre-Joseph Proudhon

*Edward Castleton*

60



A doscientos años del nacimiento de Proudhon, el autor de este trabajo traza una semblanza del filósofo francés del siglo XIX y se pregunta “¿Acaso Proudhon está destinado a no ser apreciado más que por aquellos, más marginales y menos mediatizados, que prefieren las librerías libertarias a los estudios de televisión?”

Podemos tener simplemente la esperanza de que este pensador y militante reencontrará una parte del renombre que tuvo hace cien años.

---

## Historia económica

---

Competencias de la Nación y las provincias en la explotación de hidrocarburos en la Argentina

*Enrique Hidalgo*

66

La intención de este trabajo es buscar referencias históricas y realizar algunas reflexiones sobre ciertas cuestiones relativas a la regulación constitucional y legal de los hidrocarburos.

Dentro de la amplia gama de aspectos que el tema ofrece, se han seleccionado: a) El debate histórico hasta 1994 respecto de si el “dominio” o, mejor, la potestad regulatoria sobre los yacimientos petroleros correspondía a la Nación o a las provincias, y, posteriormente a 1994, cómo ha quedado el reparto de competencias; b) La constitución de un monopolio -de hecho o de derecho- a favor del Estado para exploración, explotación, transporte y comercialización de hidrocarburos; y, c) Cuando la explotación es realizada por un privado, cuál es la relación jurídica del concesionario con el hidrocarburo extraído, es decir, si tiene la propiedad y libre disponibilidad del hidrocarburo o está sujeto al destino que el Estado le dé, de suyo respetando la remuneración por la inversión y valor de las tareas que desarrolla.

Luego, se realiza una breve referencia a la competencia judicial y algunas perspectivas que se abren ante la situación provocada por la reforma constitucional de 1994 y las normas posteriormente sancionadas.

---

## Economías regionales

---

### Subordinación productiva en las economías regionales de la posconvertibilidad (II). Crecimiento económico y exclusión social en los circuitos del tabaco, la vid, el azúcar, el algodón y el olivo

94

*Alejandro Rofman - Ariel García - Liliana García -  
Florencia Lampreabe - Esteban Rodríguez -  
Juan Manuel Vázquez Blanco*

En las conclusiones los autores afirman “Es preciso, cuanto antes, trabajar desde el Estado y en asociación con los productores más pequeños- mayoría en todos los procesos agrícolas - en pos de una estrategia de desarrollo rural que revierta las fuertes desigualdades de poder hoy existentes y garantice a todos el acceso a la tierra, a la tecnología adecuada y ambientalmente sustentable, al crédito subsidiado, a la información y a los mercados nacionales y extranjeros. El intenso estímulo al asociativismo debe incluirse como condición necesaria para reforzar el poder negociador de los agentes subordinados. Esta es la gran asignatura pendiente que todavía no ha sido asumida como tal por los responsables de la política agroindustrial argentina, con especial localización en las regiones extrapampeanas del país”. El logro de esos objetivos permitirá al *Ekeko* que ilustra el presente análisis cumplir con su misión de distribuir con justicia “abundancia, fecundidad y alegría”.

---

## Medio ambiente

---

### Pago por servicios ambientales: origen, naturaleza y posible aplicación en los bosques nativos

126

*Gerardo Denegri - Gustavo Acciaresi*

El objetivo de este trabajo es presentar el instrumento de pago por servicios ambientales (PSA), discutir su base teórica y la aplicación al manejo de los bosques nativos, en el marco de la ley 26631 *de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos*. El PSA busca aplicar instrumentos de mercado para generar eficiencia en el manejo de los recursos naturales. Se concluye que el ordenamiento territorial y el uso eficiente del fondo de la ley se pueden alcanzar a través de subsidios a pequeños productores, en un sistema de PSA público-privado, dentro de una estrategia de uso múltiple sustentable. Esto permitiría frenar el proceso de deforestación y diversificar la matriz de exportación, reduciendo una producción no sustentable (soja), por productos derivados del bosque, de alto valor agregado, fuertemente demandantes de puestos de trabajo.

---

IADE

En resumidas cuentas

*1° de enero/15 de febrero de 2009*

45 días de noticias

138



---

IADE

Actividades

159

Buenos Aires, 16 de febrero de 2009

A nuestros lectores:

La Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) es un organismo internacional gubernamental creado en 1957 por iniciativa de la UNESCO y diversos gobiernos de la región con el objetivo de promover el desarrollo de las ciencias sociales en América Latina y el Caribe.

La sede argentina fue inaugurada en 1974 y en ese ámbito se desarrolló a partir de 1983 su Área de Economía y Tecnología.

El IADE y FLACSO Argentina mantienen desde entonces una fructífera vinculación.

Este año se cumple el 25° aniversario de la creación del Área de Economía y Tecnología de la FLACSO, que durante ese cuarto de siglo mantuvo como preocupación central el estudio de la economía argentina a través de sus actividades docentes y un gran número de valiosos trabajos, varios de ellos publicados en nuestra revista.

Como parte de la celebración del 25° aniversario el Área de Economía y Tecnología ha editado un DVD que contiene más de trescientos trabajos de distinto tipo que suman aproximadamente 18.000 hojas.

Nos es grato anunciar a nuestros lectores que ese DVD, por un fraternal intercambio entre ambas instituciones, será distribuido con un próximo número de *"Realidad Económica"*.

Cordialmente,

Juan Carlos Amigo  
Director de "Realidad Económica"

Sergio Carpenter  
Presidente del IADE



# Prueba de fuego: América latina frente a la crisis

*Manuel Hidalgo Valdivia\**

Al finalizar el año 2008, América latina y el Caribe se enfrentan, lo mismo que el resto del mundo, a un contexto signado por el inicio de la crisis estructural del capitalismo internacional. Se ha puesto así término a una fase histórica que partió a fines de 2003 y que se prolongó hasta mediados de 2008, que -sobre la base de los altos precios de las materias primas y las bajas tasas de interés internacionales, que dieron sustento a un ciclo económico expansivo- significó una pausa en la crisis de las políticas neoliberales en la región y concedió márgenes de gobernabilidad importantes a las distintas fuerzas y actores políticos que encabezaron, y aún lo hacen, a los distintos países del continente.

Ahora, bajo el impacto de la crisis, esa gobernabilidad se verá sacudida y puesta a prueba. Si, como lo presagia la CEPAL<sup>1</sup>, “el peso de la crisis económica perjudicará más a las familias de menores ingresos en América latina y el Caribe que a otros sectores sociales”, la capacidad de cooptación de los sectores populares por parte de quienes se empeñan en administrar más o menos ortodoxamente el capitalismo neoliberal se reducirá sensiblemente, si no se hace sencillamente pedazos.

Igualmente, el desafío para las fuerzas políticas que llaman a construir el “socialismo del siglo XXI”, será enorme: catalizar el descontento mayoritario para abrir cauces a un mayor despliegue de la autonomía y de la capacidad de cambio de los pueblos. Sin el concurso de ese protagonismo popular, no se podrán resolver favorablemente los diversos dilemas que se presentarán en los distintos escenarios nacionales de la región.

---

\* Observatorio Social de Amerindia

<sup>1</sup> “Balance Preliminar de las economías de América Latina y el Caribe”, 22 de diciembre, [www.cepal.org](http://www.cepal.org)

El informe cepaliano agrega: “en una región que ya presenta elevados niveles de desigualdad, la crisis internacional profundizará la brecha existente entre los sectores más ricos y pobres de la población. En la actual coyuntura -con un crecimiento regional que pasará del 4,6% en 2008 al 1,9% en 2009 y una tasa de desempleo que subirá de un 7,5% a un rango entre 7,8% y 8,1% el próximo año- se prevé que el bienestar de los hogares de menores ingresos será afectado adicionalmente por la negativa evolución que han tenido las remesas y los precios internos.”

En estas circunstancias, previsiblemente, el conflicto y la protesta social se extenderán y profundizarán por todos los rincones. A dónde conduzca esa movilización social, qué capacidad de transformación política, económica, social y cultural alcance en los niveles local, nacional y continental, será decisivo para el futuro no sólo de la región, sino del mundo.

América latina y el Caribe se ha ido convirtiendo en “un área privilegiada no sólo de resistencia al modelo neoliberal, sino de construcción de alternativas al mismo”<sup>2</sup> y sus cambios políticos no sólo podrán apoyarse en los realineamientos geopolíticos que se están produciendo en la escala mundial, sino que contribuir al mismo tiempo a construir un nuevo orden

internacional multipolar, dentro del que nuestro continente aparezca proyectado a partir de su propia identidad y de sus propias fortalezas. En este sentido, la naturaleza y complejidad que adquiera el proceso de integración regional será otro plano decisivo de la confrontación que, crisis mundial de por medio, se agudizará durante los próximos años.

### **Un nuevo contexto económico y geopolítico mundial**

El sistema capitalista, en tanto sistema de dominación planetario, ha entrado en su más grave crisis desde hace por lo menos 70 años. Es una crisis multidimensional -política, económica, social, cultural, militar-, a menos de 20 años de que se proclamara triunfante sobre sus adversarios, el movimiento popular y revolucionario internacional y el campo de países que intentaron construir el socialismo entre 1917 y 1988. A menos de 20 años que sus propagandistas afirmaran “el fin de la historia” y que no había más horizonte que el del mercado para regular la vida de los seres humanos.

El momento se ha precipitado a partir de la crisis económica y financiera de Estados Unidos, pero no se limita ni a esas dimensiones ni a ese espacio. Como lo

<sup>2</sup> “América Latina. ¿el eslabón más débil?”, Emir Sader, 18 de diciembre de 2008, [www.alainet.org](http://www.alainet.org)

han destacado diversos analistas<sup>3</sup>, al confluir y entrelazarse con otras crisis, la ecológica, la climática, la energética y la alimentaria, han dado lugar a una crisis global, sistémica, que compromete al conjunto del planeta y la supervivencia de la humanidad. Con más énfasis que a inicios de los años '90, vuelve a hablarse de crisis de civilización, en la misma medida en que las emergencias climáticas y ecológicas han puesto en evidencia los límites de una modernidad que contempla a la naturaleza sólo como objeto de explotación. Un cambio de época se abre paso, pero no está definida su dirección ni delimitados sus contornos.

El tiempo histórico se ha acelerado notablemente. En lo inmediato, el dinamismo de los acontecimientos está marcado sobre todo por el proceso de extensión e intensificación de la crisis económica y financiera. La recesión y sus consecuencias en el desempleo y los menores ingresos se extienden ya desde EUA, Europa y el Japón hacia el resto del planeta. La profundidad de las ramificaciones de la crisis del sistema financiero internacional hace improbable que el dinamismo de las economías asiáticas y de otros países emergentes pueda sostener el crecimiento de la economía mundial en el corto plazo (2009-

2010) y quizá más allá de eso.

Las múltiples medidas de salvataje, préstamos, capitalizaciones, líneas de créditos y de garantías otorgadas por los bancos centrales y los estados para contener el proceso de agravamiento de la crisis en EUA y Europa, no logran aún restablecer la confianza de los inversionistas ni de los consumidores. Los mercados de crédito continúan prácticamente cerrados. Cada semana surgen nuevos bancos y grandes empresas en problemas, se cierran plantas y aumentan los despidos. Todo ello a despecho de que la tasa de interés ha sido llevada en Estados Unidos, Europa y el Japón a sus mínimos históricos.

Las autoridades de los países del capitalismo central están sumidas en el mayor de los desconciertos y no consiguen aún esbozar un conjunto de medidas coherentes con el que lograr contener la profundización de la crisis. Mientras esta incertidumbre se mantenga, tanto las bolsas de valores como las paridades cambiarias tendrán una elevada volatilidad; esto es, no registrarán una tendencia definida y previsible en sus constantes cambios. Alta volatilidad que podría persistir hasta dos años más.

Como consecuencia de lo anterior, las decisiones de inversión y

<sup>3</sup> "Ellos no aman la vida", Leonardo Boff, 5 de diciembre de 2008, [www.alainet.org](http://www.alainet.org); "La gran depresión del siglo XXI inaugura la 'administración Obama'", Wim Dierckxsens, 1° de diciembre de 2008, [www.observatoriocrisis.org](http://www.observatoriocrisis.org); "Rostros de la crisis", Jorge Beinstein, 29 de octubre de 2008, [www.observatoriocrisis.org](http://www.observatoriocrisis.org)

consumo se mantendrán frenadas y los intentos de reactivación por la vía de otorgar mayor liquidez al sistema financiero resultarán inútiles. Todos los bancos y empresas están preservando su propia liquidez frente a este escenario. Los pronósticos por ello, para el próximo semestre, son de una profundización de las tendencias recesivas, lo mismo que una caída en los precios de las materias primas, activos y bienes finales, que podría rondar el 20- 25% en el caso de Estados Unidos.

Esto explica el fortalecimiento del dólar y del yuan, ya que el capital especulativo ha tendido a salir de todos los demás mercados -emergentes, zona euro y el Japón- lo mismo que de la tenencia de materias primas, para refugiarse en la moneda norteamericana (*“fly to quality”*), pues quien tenga mayor liquidez en esas circunstancias podrá aprovechar de las mayores oportunidades. Más a mediano plazo, el dólar podría volver a caer como reflejo de una economía que continúa elevando su deuda externa, pública y privada en forma masiva. Un endeudamiento para el que sólo se avizoran soluciones traumáticas.

Los flujos del comercio mundial y de las inversiones extranjeras están en un proceso de rápido debilitamiento y se pronostica que retrocederán claramente durante el próximo año. Esto derivará en una tendencia de los países a basar sus esfuerzos de crecimiento económico, en una mayor

medida, sobre los mercados internos. Y podría derivar en mayores prácticas proteccionistas de los países del capitalismo central.

Los defensores de la globalización neoliberal han sufrido una aguda derrota ideológica, por las medidas prácticas que se han visto obligadas a tomar las autoridades del capitalismo central. El sistema financiero y monetario internacional afronta ahora una reforma inevitable, cuyo contenido, espacio y forma de acordarla están en disputa. En un intento por mantener ciertos parámetros dentro de ese empeño, EUA convocó al G-20 para una reunión en noviembre que no condujo a ninguna acción concertada. Por otra parte, desde la Asamblea General de la ONU, se ha constituido una Comisión para la Reforma del Sistema Monetario y Financiero Internacional, con 15 expertos, encabezados por Joseph Stiglitz, de la que emanarán propuestas para una nueva “arquitectura financiera internacional” y un nuevo orden monetario, presagiándose que se abra paso el término de la hegemonía del dólar, la aparición de nuevas monedas regionales y el establecimiento de una nueva y verdadera moneda mundial de reservas.

En el plano geopolítico, las repercusiones de esta crisis son y serán de enorme trascendencia. La decadencia de la hegemonía de EUA es ya indiscutible, más allá de la enorme superioridad en armamento de que dispone. Su

margen de maniobra se ha reducido sustantivamente y requerirá de aliados cada vez más esquivos para llevar adelante sus propósitos. El recambio de Bush por Obama no mejorará las cosas, rodeado como está el nuevo presidente de un equipo que garantiza una continuidad más que un cambio tanto en la política interna como externa de EUA<sup>4</sup>. Peor aún, el nuevo gobernante se presenta comprometido con la agenda israelí en el Medio Oriente, en momentos que ésta evoluciona radicalmente hacia la captura militar de Gaza, la "limpieza étnica" de Palestina y el bombardeo inmediato de Irán.<sup>5</sup>

Cabe esperar por ello un agravamiento de la crisis político militar de Estados Unidos, que no sólo saldrán derrotados de Irak, seguirán perdiendo el control de Afganistán, sino que se exponen a desatar un conflicto nuclear de imprevisibles consecuencias. Al aislamiento internacional que esta postura les llevaría, debe agregarse la sangría de recursos económicos y humanos que ella implicará y la profunda decepción y rechazo que encontrará en el movimiento ciudadano que respaldó y se esperanzó con la elección de Obama, lo que podría alterar el cuadro político interno en

Estados Unidos.

De otro lado, el orden político multipolar es cada vez más patente. Más allá de una vacilante Unión Europea, son las potencias emergentes del llamado BRIC -Brasil, India, China y Rusia-, las que están coordinando sus posiciones para influir en los espacios de decisión internacionales. Además, cada una de ellas está fortaleciendo su liderazgo en su entorno regional respectivo y desplegando una mayor iniciativa político-diplomática, económica y militar, en vistas a su fortalecimiento y mayor autonomía. Si bien ninguno de estos países alienta una ideología global alternativa al capitalismo, todos mantienen un fuerte rol del estado en la economía, están por controlar sus recursos naturales, garantizar su propia autosuficiencia energética y alimentaria y hacer una enérgica defensa de su espacio geopolítico -lo que en todos los casos los confronta con aliados de EUA-.<sup>6</sup> China e India mantendrán, por último, ritmos de crecimiento importantes aun en 2009, entre 8% y 7% mientras que el Brasil y Rusia lo harían por debajo de 3 por ciento.

La evidencia de estas tendencias en América latina no ha tardado en aparecer. El debilitamiento de la influencia política de

<sup>4</sup> "Las elecciones en Estados Unidos", Noam Chomsky, <http://www.jornada.unam.mx/2008/11/30/>

<sup>5</sup> "Barack Obama, el primer presidente judío de los Estados Unidos", James Petras, 18 de diciembre de 2008, [www.rebellion.org](http://www.rebellion.org)

<sup>6</sup> "Hacia un mundo descentralizado" Philip S. Golub, *Le Monde Diplomatique*, edición chilena N° 91, noviembre de 2008.

EUA en la región ha llegado a su punto más agudo desde hace más de 60 años.<sup>7</sup> Sus recomendaciones y advertencias no son escuchadas, dos de sus embajadores han sido expulsados -de Venezuela y de Bolivia- y muchos países adoptan un discurso abierto contra EUA, sin mayor temor a represalias. La reciente Cumbre de América latina y el Caribe, integrada por todos los países del continente con la sola excepción de Estados Unidos y Canadá, ha sido un hito en esta perspectiva; lo mismo que la incorporación de Cuba al Grupo de Río, que se proyecta cada vez más como foro político continental.

Paralelamente, las giras presidenciales de Rusia y China por América latina dieron cuenta tanto del interés estratégico de esas potencias en la región, como de las movidas de los países latinoamericanos por alcanzar mayor autonomía. La gira de Medvediev por Cuba, Venezuela y el Brasil, las maniobras de la flota rusa con las armadas de Venezuela y Nicaragua, la visita de los buques rusos a La Habana y la navegación de ellos por el canal de Panamá, constituyen señales y mensajes a EUA en el plano político-militar. La gira de Hu Jintao por Cuba, Costa Rica y el Brasil mostró, en cambio, que su país tiene básicamente un interés económico y comercial en la región, que se ha rubricado con su incor-

poración al BID como país donante con un aporte inicial de 350 millones de dólares.

Los recientes acuerdos de Venezuela con Rusia y del Brasil con Francia para dotarse de armamento y tecnología militar constituyen pasos de soberanía y afirmación de un poderío indispensable para enfrentar la disputa por la hegemonía en el continente latinoamericano.

## **Los desafíos de este entorno para América latina y el Caribe**

### ***1. Enfrentar la emergencia y avanzar en el cambio del modelo económico***

Aumento del desempleo, caída de los salarios, encarecimiento del crédito, disminución de las remesas, extensión de la pobreza, agudización de la desigualdad: ese es el panorama económico-social que ya se está configurando en la región para los próximos años, como consecuencia de la crisis mundial en curso y de su impacto en nuestros países. Significa una reversión de tendencias 2003-2008, excepto en el tema de la desigualdad, que no dejó de crecer ni en la fase económica expansiva que ha concluido<sup>8</sup>. El alza de precios de los alimentos 2007-2008 acrecentó la pobreza, particularmente en los países centroamericanos (que

<sup>7</sup> "Balance Político de América latina 2008", Rosendo Fraga, [www.nuevamayoría.com](http://www.nuevamayoría.com)

<sup>8</sup> "Panorama social de América Latina 2008", diciembre de 2008, [www.cepal.org](http://www.cepal.org)

son además de los más pobres del continente, excepto Costa Rica), pero también en Bolivia, Ecuador, Chile, Uruguay y Venezuela.

Ante la evidencia de que esto no lo resolverá el mercado ni la iniciativa privada, hasta el más neoliberal de los gobiernos se está viendo obligado a desarrollar políticas contracíclicas, con los recursos de que dispone. Existe, eso sí, “una marcada diferencia entre los alcances de las políticas anunciadas en algunos países sudamericanos en comparación con algunas economías centroamericanas y caribeñas”, dada la disparidad de ahorro fiscal y reservas internacionales que los países tienen, señala la CEPAL<sup>9</sup>. Los programas de estímulo al empleo, líneas de crédito a empresas de menor tamaño o rubros específicos, aumento del gasto en programas sociales; así como aumentos y anticipos de gasto en infraestructura, están a la orden del día. La provisión de liquidez en moneda nacional ha sido también una preocupación inmediata de los gobiernos.

El tema es hasta dónde y hasta cuándo serán eficaces estas medidas, que no terminan por dar cuenta de que lo que se ha agotado no es sólo un ciclo expansivo, sino todo un esquema de desarrollo capitalista. Más allá de 2009, el dinamismo económico no podrá

apuntalarse en el crecimiento exportador en las proporciones en que lo estaba haciendo. La caída de los precios y de los volúmenes de exportación en particular hacia los mercados de los países del capitalismo central, al igual que la disminución de las remesas de migrantes reducirá sustantivamente los ingresos externos de nuestras economías.

Hasta que no se restablezcan nuevas bases monetarias y financieras en el plano internacional, es previsible que el comercio mundial permanezca fuertemente contraído. Si bien la demanda asiática podría otorgar un piso a los precios de los alimentos y materias primas que exportan los países latinoamericanos, en el mediano plazo este piso no será sensiblemente mayor del que se tiene por estos días. La consecuente caída de la rentabilidad contendrá las inversiones privadas en los rubros petroleros, mineros, forestales y de agronegocios, parte importante de los cuales se verán postergados.

El viraje hacia esquemas de crecimiento que otorguen una mayor ponderación a los mercados internos parece ineludible, aunque deberá vencer resistencias mentales y políticas de parte de quienes se aferrarán a seguir esperando que el mayor aliento venga “de afuera”. Sin embargo, no existirá posibilidad alguna de resolver el

<sup>9</sup> “Balance Preliminar de las economías de América Latina y el Caribe”, 22 de diciembre, [www.cepal.org](http://www.cepal.org)

problema del empleo en la región, que no pase centralmente por un rediseño de la estrategia de desarrollo, concediendo al sector vinculado con el mercado interno -sobre todo al de las empresas de menor tamaño, urbanas y rurales- un rol decisivo en el crecimiento económico.

Eso hace imprescindible que el estado recupere allí donde no la tiene y fortalezca donde la tiene, una capacidad efectiva de liderar el proceso de acumulación. La recuperación de la propiedad de los recursos naturales (mineros, petroleros, gasíferos, del agua, bosques, etc.) y de las empresas de sectores estratégicos (banca, energía, comunicaciones, transporte), resulta fundamental. Es el camino que ya han emprendido Venezuela, Bolivia, Ecuador.

El financiamiento de la transformación productiva que es necesaria, conlleva necesariamente a temas como la reconsideración de la deuda externa, por un lado, y de la estructura impositiva en nuestros países, por otro. El ejemplo del gobierno ecuatoriano, que auditoría de por medio, rechazó el pago de las deudas ilegítimamente contraídas, ha despertado interés en Paraguay, Bolivia, Venezuela y Brasil que están estudiando seguir este mismo procedimiento. De esta forma, se pondría fin a una injusta carga que pesa gravemente sobre la disponibili-

dad de recursos fiscales de muchos países latinoamericanos. Y en cuanto a las reformas tributarias, no puede prolongarse más la infamia de que, en muchos países de la región, proporcionalmente a sus ingresos tributen más los pobres que los ricos y que la carga tributaria que pesa sobre empresas transnacionales y grandes grupos económicos sea lo reducida que es.

La redistribución de la riqueza y la realización de reformas democráticas profundas -la reforma agraria, de la salud, la educación, la seguridad social-, restableciendo en estos últimos aspectos el rol del estado como garante de los derechos económicos, sociales y culturales, constituyen otras líneas fundamentales a encarar en esta perspectiva.<sup>10</sup>

## ***2. Cambiar la matriz energética y desarrollar patrones de producción, consumo y vida armónicos con la preservación de la naturaleza***

El agotamiento de los combustibles fósiles, al mismo tiempo que el calentamiento global, hacen impostergable avanzar en el cambio de la matriz energética hacia formas de energías renovables y en la adopción de patrones de producción, consumo y de vida armónicos con la preservación de la naturaleza.

<sup>10</sup> "Sudamérica: se acorta el tiempo", Raúl Zibechi, 21 de noviembre de 2008, [www.jornada.unam.mx](http://www.jornada.unam.mx)



Las propuestas del presidente Evo Morales ante la reunión de Poznan<sup>11</sup> y con vistas a la próxima Cumbre sobre Cambio Climático de la ONU, son un verdadero programa que debería ser incorporado en la agenda y en la lucha de los movimientos sociales, puesto que como él señala “el mejor instrumento para enfrentar el reto del cambio climático no son los mecanismos de mercado, sino los seres humanos organizados, conscientes, movilizados y dotados de identidad”.

La concepción del desarrollo como “Vivir bien” o “Sumac Kausay”, así como los principios de solidaridad, complementariedad, reciprocidad y armonía entre los pueblos y la naturaleza, constituye un paradigma para la formulación de alternativas en el terreno económico que se nutre de la sabiduría ancestral de nuestro continente. Y un marco dentro del cual debemos pensar modelos alternativos de producción, consumo y de vida. Lo que nos enfrenta con los esquemas de tipo extractivista, que debemos ir superando, en un proceso que no será fácil ni breve, por los ingresos que hoy nos significan los recursos mineros, petroleros y gasíferos y que hay que ver cómo reemplazar.

### **3. Avanzar con la movilización y derrotar la violencia y la militarización**

En el plano político, hay tres grandes tipos de escenario hoy en América latina y el Caribe, que conllevan un problemática diversa y que se agudizará con el impacto de la crisis mundial.

Un primer tipo de escenario es el que se presenta en México, Colombia y Perú, y al que también podría asimilarse, a pesar de su menor complejidad estructural, El Salvador. Se trata de países en los que sus gobiernos tienen un fuerte alineamiento con Washington. Junto al manejo macroeconómico neoliberal, desarrollan políticas de “seguridad democrática” y de criminalización de la protesta social, que imponen cursos de militarización de la vida política y social nefastos. La fuerte presencia del narcotráfico y del crimen organizado, con extensos vínculos en las instituciones, brinda por otro lado la excusa para la intervención militar y de EUA en territorio nacional.

Los pueblos zapatistas e indígenas de México, los del Cauca que desarrollan la Minga Nacional de Resistencia, las comunidades que en el Perú luchan contra el despojo de sus tierras y del agua por la explotación minera, los movimientos sociales salvadoreños, han

<sup>11</sup> “Salvemos al planeta del capitalismo”, Evo Morales, 3 de diciembre de 2008, [www.rebellion.org](http://www.rebellion.org)

venido gestando experiencias de lucha, organización y sobrevivencia, de espacios autonómicos, que se enfrentan al desafío de vencer la militarización y la guerra. La que no sólo proviene del estado, sino del narcotráfico, el crimen organizado, e incluso de sectores de la izquierda.

Los partidos y liderazgos de izquierda, aparecen en todos estos países encabezando la oposición y tendrán una fuerte oportunidad de desplazar a la derecha neoliberal en las próximas elecciones, merced al fuerte desgaste y a la carencia de discurso con que llegarán a esa instancia los gobiernos. López Obrador en México, el FMLN en El Salvador, el Polo Democrático en Colombia y las fuerzas de izquierda en el Perú se verán en una compleja tarea, en caso de que accedan al gobierno; en los que la lucha contra la corrupción y el narcotráfico y la depuración, democratización y reformulación de la doctrina de las Fuerzas Armadas serán esenciales.

El escenario contrapuesto es el que se presenta en Venezuela, el Ecuador y Bolivia. Se trata de países en los que gobiernan líderes que confrontan abiertamente con la política imperialista estadounidense. Junto con la recuperación del control de sus recursos naturales -petróleo y gas- han puesto en marcha procesos de refundación democrática de sus estados, reformas agrarias y programas de atención directa de los problemas

sociales básicos de su población. En el segundo semestre 2008, todos ellos ganaron elecciones y referendos con porcentajes superiores al 60 %, enfrentando una oposición que está combinando diversas formas de lucha para gestar la desestabilización política y propiciar el clima favorable para un golpe militar. En Bolivia la agresividad ha llegado al punto de asesinar grupos de campesinos indígenas por bandas civiles alentadas por autoridades de la oposición.

En la nueva coyuntura abierta por la crisis, los problemas de una mayor estrechez de los ingresos fiscales que derivarán de la caída de los precios del petróleo y del gas y su eventual impacto en el gasto social, intentarán ser usados por la oposición que redoblará sus maniobras populistas y separatistas. Deberán permanecer atentos además a la amenaza militar de EUA, actuando desde Colombia y el Perú.

Los pueblos indígenas y los movimientos sociales de estos países se han visto a su vez tensionados por la relación con sus gobiernos; para mantener su autonomía y su capacidad de movilización. Los gobiernos no siempre han entendido que en esa movilización popular reside su mayor apoyo y la fuerza fundamental para derrotar las maniobras de la oposición, que han buscado encarar por caminos más bien burocráticos e institucionales. Resolver una adecuada arti-

culación de las fuerzas del cambio será fundamental para derrotar política, jurídica, ideológica y socialmente a la oligarquía.

Finalmente, en la mayoría de los países de América latina y el Caribe prevalecen gobiernos “progresistas” que guardan un alineamiento geopolítico preferente con la socialdemocracia europea, pero partidarios del “regionalismo abierto” inspirado por la CEPAL. Gobiernos que han combinado un manejo económico neoliberal con políticas sociales más o menos focalizadas en sectores de extrema pobreza.

Las fuerzas de la izquierda en estos países permanecen dispersas, algunas al interior de las coaliciones de gobierno y otras fuera. De hecho, el sistema de partidos tiende al bipartidismo, con la derecha neoliberal como oposición más configurada. Pero existe además un distanciamiento de su dinámica respecto de la que impera en los movimientos sociales, que miran con creciente distancia el accionar de los partidos.

Los movimientos sociales presentan en ellos un grado menor de ascenso en sus movilizaciones y prevalecen aún amplios sectores de la población cooptados por el sistema tradicional de partidos y la economía de mercado, en una profunda alienación política. En presencia de la crisis, cabe esperar una activación mayor de sus luchas que deberán sortear no

sólo los renovados intentos de cooptación sino también la represión y los intentos de teñir de violencia y criminalizar la protesta social. Sin embargo, sólo esta movilización podrá cambiar el escenario político en estos países, tensionando a las fuerzas de izquierda para que puedan convertirse en alternativas de gobierno.

#### **4. Avanzar con la integración continental y bolivariana**

La emergencia de la crisis mundial, está acelerando la disputa acerca de qué esquema de integración es el que se impone y bajo qué principios efectivos ésta se desarrolla. Aunque Uribe (Colombia) y García (Perú) siguen cifrando expectativas en concretar TLCs con los países del capitalismo central -y como reflejo de lo cual se privaron incluso de asistir a la cinco cumbres simultáneas realizadas en diciembre pasado en Salvador de Bahía-, las miradas del conjunto están cada vez más puestos en los procesos que lideran el Brasil, por un lado y Cuba-Venezuela, por otro.

El Brasil ha dado un paso histórico al convocar la Cumbre de América Latina y el Caribe (CALC) como nuevo espacio de integración continental, así como al encabezar el acuerdo de una agenda de cooperación en 12 temas sustantivos<sup>12</sup>, dentro de los

<sup>12</sup> “Declaración de Salvador, Bahía”, 18 de diciembre de 2008. [www.sela.org](http://www.sela.org)

que se buscará articular los avances de los distintos mecanismos de integración regionales y subregionales preexistentes. Se suma al avance que significó la creación de UNASUR, para los países suramericanos, a mediados de mayo 2008 y que ya mostró una eficacia para intervenir en apoyo a la democracia boliviana, cuando el intento del “golpe prefectural” en agosto de 2008.

Se trata de espacios que establecen un marco para la unidad y la integración, al mismo tiempo que son relevantes para la interacción de la subregión y el continente con el resto del mundo. De ritmo más pausado, estos espacios tendrán una importancia mayor para afirmar la soberanía continental en el terreno político y de la seguridad, frente a las viejas y nuevas potencias externas, así como para afinar posturas comunes con vistas a la intervención en los foros mundiales. En cuanto a la crisis, quizá si el acuerdo más significativo es que se haya concordado en construir una posición común ante la Conferencia de Alto Nivel sobre la Crisis Financiera que tendrá lugar en marco de la Asamblea General de Naciones Unidas en el primer semestre de 2009.

No cabe esperar de ellos, sin embargo acuerdos más concretos e igualmente necesarios en el terreno económico, comercial y

financiero de la integración. El liderazgo del Brasil en estos aspectos se desdibuja por el privilegio que concede a sus intereses nacionales y de sus empresarios privados, en las relaciones con sus países vecinos, todos ellos de menor tamaño y poderío global. Esta actitud ha derivado en el pasado en conflictos con la Argentina, en la cancelación del proyecto del Gasoducto del Sur y este año en una prórroga del inicio efectivo de las operaciones del Banco del Sur. Por otra parte, las medidas agresivas, en lo diplomático, político y militar, con que el Brasil ha encarado conflictos recientes con el Ecuador, Bolivia y Paraguay, han llevado a que más de uno se pregunte si acaso el Brasil no está confundiendo el proceso de integración con la construcción de su “patio trasero”, al más puro estilo imperialista<sup>13</sup>.

Más inspiradores y prácticos, en las dimensiones económicas y sociales resultan los procesos de integración bolivariana, de ALBA y Petrocaribe, así como los de Cuba con el CARICOM. Éstos se destacan por la implementación de acciones concretas que ponen en práctica los principios de solidaridad, complementación y trato especial y diferenciado a las economías más pequeñas y vulnerables. Pero al mismo tiempo, por la mayor rapidez para encarar propuestas que rompen con los pará-

<sup>13</sup> “¿Está construyendo Brasil su propio “patio trasero”?”, Raúl Zibechi, 5 de diciembre de 2008, [www.ircamericas.org](http://www.ircamericas.org)

metros de las instituciones propias del neoliberalismo. Durante estos meses, la III Cumbre CARICOM<sup>14</sup> así como la III Cumbre Extraordinaria del ALBA<sup>15</sup>, constataron avances y resolvieron nuevos importantes acuerdos.

El más trascendente, es el relativo a “construir una Zona Monetaria que incluya inicialmente a los países miembros del ALBA (la mancomunidad de Dominica participaría en calidad de observadora) y a la República del Ecuador, mediante el establecimiento de la Unidad de Cuenta Común SUCRE (Sistema Unitario de Compensación Regional) y de una Cámara de Compensación de Pagos. La creación de esta Zona Monetaria se acompañará del establecimiento de un Fondo de Estabilización y de Reservas con aportes de los países miembros”. Propuesta que fue planteada y extendida al resto de los países del continente, en la Cumbre CALC.

Avanzar con flexibilidad, pero con sentido de la urgencia histórica; combinando estos dos tipos de procesos, manteniendo su unidad, pero desarrollando la lucha política e ideológica respecto de ellos, es cómo aprovecharemos de mejor forma la oportunidad histórica que brinda este momento, dada la compleja realidad de nuestro continente.

### **5. Fortalecer el protagonismo popular en la construcción de alternativas**

La posibilidad de dar un salto histórico que coloque a nuestro continente en el camino de su definitiva independencia y realización política, económica, social y cultural es la que está en juego en el cambio de época que empezamos a vivir.

Para salir airosos de esta prueba de fuego, la clave estratégica fundamental es fortalecer el protagonismo popular en todos los desafíos particulares que enfrentamos. Lo que no significa desconocer el trascendente rol que están jugando algunos nuevos líderes que han emergido, sabiendo catalizar el clima creado por los movimientos sociales y el estado de ánimo mayoritario de nuestros países, para alcanzar las victorias electorales que han empezado a cambiar el panorama político en la región. Pero sólo una creciente conciencia y organización de las amplias mayorías populares nos permitirá dar continuidad y profundidad al largo y complejo proceso de cambios que nos espera.

Fortalecer la reconstitución de los movimientos populares, de la identidad de los nuevos sujetos del cambio, al calor de las luchas sociales por venir resulta fundamental. No es extraño, al respec-

<sup>14</sup> “Declaración de Santiago de Cuba”, 8 de diciembre de 2008, [www.adital.com.br](http://www.adital.com.br)

<sup>15</sup> “Declaración de la III Cumbre Extraordinaria del ALBA-TCP”, 26 de noviembre de 2008, [www.alternativabolivariana.org](http://www.alternativabolivariana.org)

to, que sean los pueblos indígenas los que marchen a la vanguardia de estos procesos en muchos países de la región, poseedores como son de una identidad que se ha mantenido por más de 500 años de opresión y que en las últimas décadas volvió a reasumirse con fuerza. Es esa identidad, de la que brota una cosmovisión y una forma de vivir alternativa, lo que se suele llamar un proyecto.

Por lo contrario, amplios sectores de trabajadores, jóvenes y pobres urbanos, despojados de una conciencia de clase, mercantilizados o alienados por la cultura de la sociedad del espectáculo, de la violencia y del crimen, permanecen en nuestras ciudades sumidos en el individualismo, la despolitización o adscritos a pseudo-identidades como las que les proporcionan las pandillas, las maras, el sicariato, el crimen organizado, las “barras bravas”, las sectas políticas o religiosas.

Un profundo conocedor y acompañador de los procesos de nuestros pueblos nos dice que en este momento histórico “los movimientos sociales profundizarán los cambios que ya se vienen procesando en los últimos años. Uno de los más notables puede ser la expansión de articulaciones entre los de abajo, como las que promueven zapatistas y los Sin Tierra, con modos y formas diversas, y en la que están empeñados movimientos argentinos, bolivianos, peruanos...”<sup>16</sup>.

Crear espacios en los cuales se reconstruya la identidad, y se construya una mayor y más integradora, que nos permita soñar ese mundo que incluya todos los “otros mundos”, alentar la autonomía de los movimientos sociales y pueblos indígenas, su capacidad de crear alternativas, es el camino que debemos seguir para abrir paso a los profundos cambios que conlleva el re-invento de nuestra América, como el continente en que se celebra la Vida.

31 de diciembre de 2008

---

<sup>16</sup> “Crisis financiera: oportunidad para América Latina”, Raúl Zibechi, 10 de octubre de 2008, La Jornada,

## Experiencias

# Claves sociopolíticas para la economía social\*

*Mario César Elgue\*\**

Aquellos inmigrantes que bajaron de los barcos, junto con sus modestos enseres traían a la Argentina sus credos anarquistas y socialistas que eran parte de su identidad de origen. Venían a estas tierras –a fines del siglo XIX– con la memoria viva de esas prácticas cooperativas y mutuales que los habían desvelado siendo más jóvenes y que aún encendían su pasión y constituían su capital intelectual más preciado.

Instalados en el país, mantuvieron sus sueños intactos e intentaron practicar aquella militancia social y política del Viejo Mundo, desplegando una intensa actividad ante la cual caben dos observaciones: la primera, el progresismo de esas ideas y acciones solidarias, que inyectaron mejoras y democratización en los sectores y en los rincones más olvidados. La segunda, las consecuencias nocivas de intentar interpretar el Nuevo Mundo con el lente de la contradicción principal (“burguesía-proletariado”) de aquella Europa que –a diferencia de esta sociedad semicolonial y precapitalista– había logrado consolidar su capitalismo.

\* El presente trabajo es una versión actualizada y corregida del texto aparecido como último capítulo de “La Economía Social. Por un empresariado nacional y democrático”. Editorial Capital Intelectual, 2007. Colección Claves para todos, dirigida por el Dr. José Nun, actual Secretario de Cultura de la Nación.

\*\* Creador y Presidente del Instituto Provincial de Acción Cooperativa (IPAC), del Ministerio de la Producción de la Pcia. de Bs. As., 1992-99. Miembro del Directorio y Presidente del Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES) del Ministerio de Desarrollo Social de la Argentina, 2003-04. Actual Director del Posgrado de Economía Social, Mipymes asociadas y Desarrollo Local de la Universidad Nacional de Rosario. Coordinador Ejecutivo del Centro de Investigación de la Economía Social (Fundación CIESO, Delegación Buenos Aires). Mail: estelgue@s2.coopenet.com.ar

Aquellos inmigrantes que bajaron de los barcos, junto con sus modestos enseres traían a la Argentina sus credos anarquistas y socialistas que eran parte de su identidad de origen. Venían a estas tierras —a fines del siglo XIX— con la memoria viva de esas prácticas cooperativas y mutuales que los habían desvelado siendo más jóvenes y que aún encendían su pasión y constituían su capital intelectual máspreciado.

Instalados en el país, mantuvieron sus sueños intactos e intentaron practicar aquella militancia social y política del Viejo Mundo, desplegando una intensa actividad ante la cual caben dos observaciones: la primera, el progresismo de esas ideas y acciones solidarias, que inyectaron mejoras y democratización en los sectores y en los rincones más olvidados. La segunda, las consecuencias nocivas de intentar interpretar el Nuevo Mundo con el lente de la contradicción principal (“burguesía-proletariado”) de aquella Europa que —a diferencia de esta sociedad semicolonial y precapi-

talista— había logrado consolidar su capitalismo.

El grueso de esos inmigrantes no vislumbró que, en la Argentina, la clase dominante era la oligarquía terrateniente (en alianza con la gran burguesía “compradora”), que constituía una clase capitalista pero “no burguesa”, porque el origen central de sus ingresos no se originaba sólo en la “plusvalía” que extraía a sus trabajadores sino mayoritariamente en la *renta diferencial* que generaban sus explotaciones extensivas y de la ventaja comparativa que implicaba, entre otras, la fertilidad de los suelos pampeanos<sup>1</sup>.

### Inmigración, política y gremialismo

El partido Socialista —fundado en 1896— tuvo desde su nacimiento la influencia de una membresía con mayoría de extranjeros<sup>2</sup> que se insertaron en las producciones del litoral o en los servicios públicos de Buenos Aires (los ferrocarriles, el gas y la electricidad)<sup>3</sup>.

La discriminación hacia el traba-

<sup>1</sup> Ver *La otra economía en el núcleo duro del modelo productivo*, segunda parte de “La Economía Social. Por un empresariado nacional y democrático”, Ed. Capital Intelectual, Colección Claves para Todos, Bs. As., 2007.

<sup>2</sup> Jacinto Oddone (1934) refiere que el primer grupo socialista, el Club Vorwarts, fue fundado en diciembre de 1881, en la cervecería Bieckert. Era un grupo de inmigrantes alemanes que, en su declaración de principios, declaraba el objetivo de “cooperar a la realización de los principios y fines del socialismo, de acuerdo con el programa de la socialdemocracia de Alemania”. Precisamente, de esta primera agrupación socialista de la Argentina, surgió la primera *cooperativa de consumo* del país, que funcionó de 1890 a 1898.

<sup>3</sup> En 1896, había 123.739 trabajadores en el ámbito de las industrias, la construcción y en transportes, de los cuales 93.294 eran extranjeros.



jador originario era explícita: existían prohibiciones para el ingreso de argentinos en los ferrocarriles británicos, en los cuales el personal superior era de esa nacionalidad y, los que seguían en la escala jerárquica, italianos o españoles.

La estrategia socialdemócrata abarcaba todos los frentes: el sindicato, que debía ser “libre”, en los sectores de la llamada “aristocracia obrera”, la cooperativa como práctica de gestión económica “evolutiva” y el partido político (socialista) para las reformas legislativas<sup>4</sup>.

En este sentido, Juan B. Justo y Nicolás Repetto –los máximos líderes del socialismo– expresaban cierta contradicción en sus vínculos con las cooperativas. Decían defender la autonomía del movimiento cooperativo pero, simultáneamente, que el mismo no debía desentenderse de la “política”. Tal vez querían decir que estaban dispuestos a cierto “pluralismo” en las conducciones cooperativas, siempre y cuando el Partido conservara la hegemonía o que, al menos, contara con cuadros afines al socialismo<sup>5</sup>.

El socialismo impulsó la formación de *cooperativas de vivienda* y aconsejó la constitución de *cooperativas de trabajo* sólo en el

caso de las pequeñas industrias no mecanizadas, en las que la mano de obra fuera la que prevaleciera. Estimaban, en cambio, que en la gran industria era más importante la lucha gremial. Alentaron a las *cooperativas agrarias* para los pequeños productores rurales y el *cooperativismo de crédito* para aliviar la situación de los artesanos, pequeños comerciantes y arrendatarios.

Repetto puso el acento en el fomento del cooperativismo agrario, argumentando que su calidad más evidente estribaba en aproximar entre sí a los agricultores a fin de que, obrando en conjunto, pudieran conquistar mejores condiciones de vida y estrechar lazos sociales e intelectuales. Para este legislador socialista, el almacén cooperativo en el medio rural representaba una clara ventaja en relación con los almacenes manejados por los grandes cerealistas o por las proveedurías de ramos generales.

Justo fundó “El Hogar Obrero” en 1905, presidiendo el Consejo de Administración en sus primeros cinco años de vida. Asoció a esa cooperativa emblemática a asociaciones obreras, tales como la Asociación Obrera de Socorros Mutuos, la Sociedad de Fondadores Tipográficos y Anexos y el

<sup>4</sup> Elgue, Mario, en “Cooperativismo y liberación”, *Realidad Económica* N° 58 del IADE, Bs. As. tercer bimestre de 1984.

<sup>5</sup> Tarditi, José, *Juan B. Justo y Nicolás Repetto en la acción cooperativa*, Buenos Aires, Intercoop, 1970.

Centro Socialista Obrero, entre otras<sup>6</sup>.

Repetto logró constituir, en los años 1818-19, en Tío Pujio la “Cooperativa Agricultores Unidos”, merced a los esfuerzos de un grupo de socialistas y de su propia esposa, Fenia Chertcoff quien, además, organizó una escuela, en su propia casa<sup>7</sup>. A su vez, Justo y Repetto eran copropietarios de un campo de 1.053 hectáreas, ubicado cerca de Tío Pujio, denominado “La Vera”.

El titular del socialismo en la Argentina creía que la economía primaba sobre la política, y era partidario de un camino evolutivo del socialismo, dentro de las instituciones políticas de la sociedad capitalista (el Parlamento), por medio del gremialismo y del cooperativismo de consumo y del agropecuario. No estaba entre sus planes la “toma del poder” y opinaba que el acompañamiento del Estado en las iniciativas solidarias devenía siempre en intervencionismos que atentaban contra la libertad de la asociación obrera<sup>8</sup>.

Cuando, en 1919, se formó el partido Comunista -como un desprendimiento del partido Socialis-

ta- y también en posteriores divisiones (que, a su vez, surgieron de ambos partidos), aparecieron infinidad de diferencias, como así también se dieron en otros agrupamientos que adhirieron al trotskismo. Con tácticas más reformistas, o con acciones más directas, que los enfrentaban, todos ellos mantuvieron esa mirada *eurocéntrica* que los divorció de los movimientos populares más importantes del siglo XX: el yrigoyenismo y el peronismo. Como gran parte de los Consejos de Administración y las gerencias respondían a los “mandos” socialistas o comunistas, ello ahondó su distanciamiento con los sectores populares que habían escogido otros rumbos políticos: se iban enrolando en un movimiento nacional *sui generis*, que se construyó día a día, ante el vacío dejado por los partidos tradicionales<sup>9</sup>.

La conducción del PS, por ejemplo, no se planteó que era preciso adoptar una clara actitud antiimperialista frente al Reino Unido, partiendo de la base de que la Argentina era un país dependiente de una “división internacional del trabajo” que nos imponía el rol de proveedor de materias primas

<sup>6</sup> López Dabat, Mario, “Juan B. Justo cooperativista. A cincuenta años de su muerte”, *Revista de IDELCOOP*, Año 5, Rosario, marzo de 1978.

<sup>7</sup> Ferrero, Roberto, *La Pampa Gringa cordobesa*, Editorial Del Corredor Austral, Córdoba, 1999.

<sup>8</sup> Justo, Juan B., *Cooperación Libre*, Editorial La Vanguardia, Buenos Aires, 1938 y *Cooperación obrera*, Conferencia del 30 de junio de 1897, en el Centro Socialista de la Capital Federal, ob. cit.

<sup>9</sup> Elgue, Mario, *Más allá de “lo económico” y “lo social”*, Ed. Corregidor, Buenos Aires, 2006.

a dicha potencia imperial, a cambio de sus productos manufacturados. Por lo contrario, Justo era librecambista, cuando lo que el país necesitaba era una política proteccionista que defendiera a sus industrias nacientes.

Un proyecto del Poder Ejecutivo de 1926 permitió la promulgación de la primera ley de cooperativas, que tomaba anteriores proyectos que había elaborado Juan B. Justo. Esta primera ley enunciaba los principios que aún rigen, con las modificaciones que fue incorporando la Alianza Cooperativa Internacional y que se reflejaron, parcialmente, en la ley Cooperativa 20.337 de 1973. También en 1926, el 20 de diciembre, se sancionó la ley 11.380 por la que se facultaba al Banco de la Nación a efectuar préstamos a las cooperativas, a plazos no menores de seis meses; asimismo, se autorizaba al Banco Hipotecario Nacional a dar préstamos a las cooperativas con destino a la construcción de depósitos, graneros, elevadores e instalaciones para la industria lechera. Se eximía a las mismas del impuesto de sello, patentes y otras contribuciones<sup>10</sup>.

### **Democracias amigas y dictaduras hostiles**

Pero no sólo el socialismo y el anarquismo protagonizaron im-

portantes experiencias cooperativas y mutuales sino también el radicalismo, particularmente aquel inspirado en el yrigoyenismo, como el *sabattinismo*, que canalizó, en un sentido nacional y democrático, los sentimientos anti-británicos de los chacareros del sur de Córdoba, a través de una política que se oponía a la marcada por la dirección conservatista del radicalismo alvearista. Esa pequeña burguesía agraria cordobesa, propietaria o arrendataria, fue la base social de ese *sabattinismo* que enumeraba, entre las consignas de su programa, el fomento cooperativo<sup>11</sup>.

Por lo contrario, las dictaduras militares y las democracias fraudulentas, descreídas de las políticas activas y siempre hostiles a toda organización popular, combatieron arteramente al cooperativismo y a todo atisbo de autogestión vecinal. El general Agustín P. Justo, en la *Década Infame* del '30, impidió la construcción de una red nacional de elevadores de granos cooperativos, que ya estaba en marcha. En la provincia de Buenos Aires, la ley 4.742 del gobierno de Manuel Fresco llegó a prohibir la prestación del servicio público de electricidad a las cooperativas. Más tarde, los gobiernos de facto de Juan Carlos Onganía y de Jorge Rafael Videla golpearon al cooperativismo de

<sup>10</sup> Cracogna, Dante, Cooperativismo Agrario Argentino, *Cuadernos de Cultura Cooperativa*, N° 34, Buenos Aires, Intercoop, 1968.

<sup>11</sup> Ferrero, Roberto, *Sabattini y la decadencia del yrigoyenismo*, CEAL, Buenos Aires, 1984.

crédito y bloquearon una red de financiamiento que asistía a las pymes y a las capas de menores ingresos<sup>13</sup>.

### **Entre el gremialismo de la FAA y el profesionalismo de la ACA**

La gran huelga agraria de 1912, que dio nacimiento a la Federación Agraria Argentina (FAA), alcanzó proporciones no sólo en Santa Fe sino también en Córdoba, Entre Ríos, La Pampa y Buenos Aires. En la base del movimiento, se encontraba el malestar de chacareros que, en su mayoría, no eran dueños de la tierra que trabajaban. Estaban sometidos a los propietarios y a los comerciantes de ramos generales y vejados políticamente por los jueces de paz y por las autoridades policiales. Los contratos de locación, por un año o dos, le quitaban al chacarero todo deseo de invertir. Como si esto fuera poco, estaba obligado a pagar un arrendamiento creciente; le prohibían mantener cualquier tipo de economía de granja; le imponían venderle sólo al dueño la cosecha; sus viviendas más bien parecían taperas; lo aquejaban el analfabetismo y la mortalidad infantil.

Como causa estructural de la movilización chacarera (Giberti, 1961) aparecía la ocupación de la superficie apta para los cereales, que había culminado hacia 1908,

quedando sólo libres las tierras marginales. En consecuencia, la demanda de campos para cultivos de cereales se tradujo en una puja que hizo elevar los arrendamientos.

Lo anterior, unido a otros fenómenos de carácter coyuntural (el aumento del precio de la carne y la pérdida de gran parte de las cosechas), hicieron estallar “El Grito de Alcorta”, que se produjo luego de una serie de asambleas que desembocaron en la gran huelga agraria en Santa Fe. Derivaba su nombre de la localidad santafesina donde se la declaró, el 25 de junio de 1912, bajo la conducción del abogado ítalo-rosarino Francisco Netri.

La huelga pretendía una rebaja en los precios de los alquileres, una liberalización de las condiciones contractuales y un plazo mínimo de arrendamientos de 4 años. Se extendió por toda la provincia de Santa Fe y las regiones maiceras de Entre Ríos, Buenos Aires y Córdoba. Comprometió a más de 100.000 colonos y dejó paralizados a más de medio millón de arados.

Los colonos fueron constituyendo agrupaciones que se iban adhiriendo a la Federación Agraria Argentina (creada el 1º de agosto de 1912, en Rosario). En abril de 1913 se incorpora a la Federación Agraria un colono italiano de Moldes, Esteban Piacenza, quien luego del asesinato de Netri sería

<sup>12</sup> Elgue, M., ob. cit., 2006.

el líder indiscutido de los chacareos argentinos por casi tres décadas. Cuando, en 1914, se intentó retrotraer las cosas a la situación previa al "Grito de Alcorta", volvieron a movilizarse. El objetivo era ahora obtener la sanción de una ley que protegiese a los arrendatarios contra la voracidad propietaria. Fue en 1921 cuando se conseguirá la ley 11.170, después de fuertes sucesos, tanto en la campaña como en Buenos Aires.

La propuesta cooperativista siempre estuvo presente en la Federación Agraria. En el primer proyecto de estatuto cooperativo, el 21 de septiembre de 1912, se establecía que todo asociado debía ser agricultor y además socio de la Federación. Se consideraba que la defensa de los intereses gremiales de los productores se vinculaba también con la organización de cooperativas, ya que ambas cuestiones constituían diferentes maneras de luchar contra los comerciantes de ramos generales<sup>13</sup>.

La FAA priorizaba la lucha gremial, como expresión global de las aspiraciones chacareras, asignando a sus cooperativas la defensa de los intereses particulares de sus asociados. De esta manera, la FAA justificaba cierta tutela sobre las cooperativas que —aunque no

se expresaba como partidaria— exponía una definición político-ideológica. Seguramente, esta concepción constituyó una forma de selección y de reclutamiento de su base asociada, generando un posicionamiento de tensión con los comerciantes locales. Dicha postura difería, por ejemplo, de las cooperativas asociadas a SanCor, en las cuales el antiguo acopiador o el comerciante podían incorporarse a una cooperativa de base<sup>14</sup>.

La constitución de AFA, en 1932, en las seccionales de la FAA, implicó otro paso en este cooperativismo bajo control, que más tarde conformó una entidad de segundo grado, FACA, en 1947. Esta última tuvo una trayectoria de varias décadas, en las cuales pasó por etapas de total coincidencia con FAA y por otras de alejamiento, desapareciendo luego de una crisis de enormes proporciones, a fines de la década de los '90.

Si bien el PS había tenido una influencia innegable al conformarse la FAA, manteniendo sus vínculos a través del Parlamento y de militantes socialistas que integraban la dirección y las bases de la FAA, las diferencias de ambos agrupamientos, por el control de las cooperativas, generó varios

<sup>13</sup> FAA, Movimiento Cooperativo Agrario Federado, Rosario, citado por Olivera, Gabriela, en *Diferentes vertientes y proyectos cooperativos en Argentina, desde principios del siglo XX a la década de 1940*, Comité Latinoamericano de Investigación de la ACI, Rosario, 2006.

<sup>14</sup> Olivera, G, ob. cit.

incidentes ríspidos. FAA le imputaba al socialismo querer controlar “políticamente” a las cooperativas y el PS objetaba la obligatoriedad de cotización a la entidad gremial, por parte de las cooperativas, como así también que los asociados tuvieran que ser, al mismo tiempo, socios de la FAA<sup>15</sup>. Por su propia naturaleza gremial, luego se fueron insertando en la dirigencia y los cuadros técnicos de la Federación militantes del PC y del peronismo, lo que se dio sólo como excepción en las entidades cooperativas de segundo grado.

La Asociación de Cooperativas Argentinas (ACA), por su parte, fue la primera entidad agraria de segundo grado. Se conformó en 1922, con el aporte de 10 cooperativas de Santa Fe y Córdoba. En 1946, ACA reunía 121 cooperativas con 11.618 productores. Aunque existía alguna superposición entre sus asociados y los de las cooperativas encuadradas en la FAA, la ACA atraía a mayor proporción de productores medios (mayoritariamente propietarios), prestando especial atención a la dimensión empresarial propia y a la de sus cooperativas primarias. Para ACA, el éxito económico era una de las aspiraciones centrales para la sobrevivencia de las cooperativas, mientras que para la FAA los logros económicos debían estar en función de los lineamientos político-gremiales. En suma, FAA alcanzó una identidad

gremial, que fue su sello distintivo y ACA, aunque también contaba en sus cuadros dirigentes y en sus bases con una mayoría de militantes socialistas y radicales, acrecentó un perfil “profesional”, de prestación de servicios de calidad a los productores asociados, dejando en manos de la Confederación Intercooperativa Agropecuaria (CONINAGRO) las reivindicaciones gremiales e institucionales.

### **La economía social y el peronismo**

Durante las fases iniciales de la gestión peronista —el peronismo “histórico” o “clásico”— hubo una teoría y una práctica que bien pueden ser considerados un antecedente significativo sobre el rol de la economía social en la actualidad. Sin embargo, este señalamiento ha estado ausente en la literatura sobre el cooperativismo y otras formas de economía social. Así como se sabe que el cooperativismo “fundacional” tiene estrechos lazos con el pensamiento de la izquierda tradicional (particularmente de las diferentes variantes socialistas), constituye una omisión notable la falta de referencias al peronismo originario.

La propuesta estratégica de *economía social*, que esbozó Juan Domingo Perón en sus dos primeras presidencias (1946-1955), se

<sup>15</sup> Olivera, G, ob. cit.

continuó al recuperar el poder en 1973. Por tomar sólo una muestra: se promovió un innovador anteproyecto de *Ley Agraria*, elaborado por la Subsecretaría de Agricultura y Ganadería, a cargo del Ing. Horacio Giberti, que proponía que las tierras subexplotadas durante determinado tiempo podían ser expropiadas y hasta perderse el dominio sin indemnización. Establecía la posibilidad de explotaciones cooperativas “si de acuerdo con las características de la explotación de que es objeto el inmueble adquirido o se proyecte darle en el futuro y teniendo en cuenta las modalidades ecológicas, económicas y sociológicas no fuere conveniente dividirlo en unidades económica familiares...” En ese caso, se constituiría una o más unidades económicas multifamiliares, a los fines de ser asignadas a una *cooperativa de producción*. Además, para las adjudicaciones individuales, se establecía que se debía participar en el movimiento cooperativo o constituir una cooperativa específica. Se facultaba al Estado a organizar

consorcios de riego, acuerdos de conservación de suelos y programas de concentración parcelaria, para superar el problema de los minifundios<sup>16</sup>.

### ¿Populismo urbano anticampo?

La economía social no aparece en forma marginal en el ideario y en la acción del peronismo. Habitualmente, se vincula su primera etapa (1946-1955), con una suerte de “populismo” urbano<sup>17</sup>, caracterizado por una política económica nacionalista y una fuerte alianza del Ejército con el movimiento sindical. De ninguna manera se relaciona esta etapa política con el desarrollo del cooperativismo o de la economía social. Sin embargo, la referencia a la *economía social* en la literatura política de la época es apreciable. Tanto desde el partido Laborista, como desde los dirigentes peronistas de los más diversos matices, y como desde la llamada *izquierda nacional*, se alude a la economía social<sup>18</sup>.

<sup>16</sup> Fallecido el general Juan Domingo Perón (1º de julio de 1974), el ministro de Economía José Ber Gelbard es reemplazado por el Dr. Alfredo Gómez Morales (octubre de 1974), que osciló entre la transacción y el retroceso, abriendo las puertas a la eclosión del “Rodrigazo” (junio de 1975). Caído Celestino Rodrigo (julio de 1975), Antonio Cafiero “administró la crisis”, pero tuvo que ceder su lugar a Emilio Mondelli (febrero de 1976) que personificó un nuevo retroceso.

<sup>17</sup> En los ámbitos académicos se ha hecho un lugar común caracterizar de “populistas” –con cierto tono despectivo– a los movimientos nacionales y populares de los países periféricos, generalmente tumultuosos, policlasistas y con liderazgos fuertes, que no responden a las formalidades “republicanas” de las metrópolis.

<sup>18</sup> Desde esta última corriente, una nota de Jorge Abelardo Ramos, publicada un día antes del golpe del 16 de septiembre de 1955, instaba a la organización obrera para

¿Pero qué hay de esa política contraria a los productores agropecuarios, atribuida al peronismo? Parecería que esa afirmación es contradictoria con el hecho de que una parte sustancial de las cooperativas agropecuarias se conformaron durante el peronismo, al amparo de una activa política tendiente a apuntalar a los chacareros y transformar a los arrendatarios en propietarios. Es más, este proceso se mantuvo en el tiempo, favorecido por múltiples medidas oficiales, entre otras el préstamo o la cesión de galpones ferroviarios, créditos promocionales y asistencia técnica. Aunque una parte significativa de los excedentes de divisas se utilizó para impulsar la industrialización (pública y privada), dicho apoyo no significaba una subvención “artificial” sino que era lo que correspondía a esas circunstancias y a un proyecto nacional como el que se había puesto en marcha. Lejos de promover una óptica anti-campo -como señalaban dirigentes del ruralismo más concentrado-, el peronismo impulsó a los pequeños y medianos productores y a las cooperativas por ellos generadas. Las cooperativas de Río Negro y Neuquén se aglutinaron en 1946. En 1947 se creó la Federación Argentina de Cooperativas Agrarias (FACA); en 1950, la Federación de Cooperativas

Bonaerenses y un agrupamiento de cooperativas arroceras entrerrianas; más tarde nació ROSAFE (1954). Es oportuno recordar, a su vez, que en 1953 se conformó la Junta Promotora de CONINAGRO que se materializó formalmente en 1956. En este período, ACA y FACA incrementaron su participación como exportadores de granos; también alcanzaron mayores exportaciones Agricultores Federados (AFA) y SanCor<sup>19</sup>.

Se constituyó el IAPI (Instituto Argentino para la Promoción del Intercambio), como primer paso hacia el protagonismo en el comercio exterior de un sistema unitario de cooperativas agropecuarias, que estuviera en condiciones de realizar la venta directa de la producción exportable y la adquisición de materias primas y elementos necesarios para sus actividades específicas.

A partir de 1946, el IAPI reemplazó a los grandes trusts de cereales, particularmente en la producción triguera, avanzando luego en otros cereales. Más tarde, abarcó también parte de las importaciones y, en 1954, alcanzó el 18% de las exportaciones cárneas. Pero el IAPI no se agotaba en adquirir las cosechas de los productores y de las cooperativas, relegando a los grandes acopiadores a la condición de simples

---

defender la legalidad democrática y proponía transformar parte de las grandes propiedades territoriales en cooperativas de productores.

<sup>19</sup> Demarchi, G., Pymes agropecuarias y cooperativas, *Cuadernos del IPAC*, N° 3, La Plata, 1997.



depositarios. Financiaba a los compradores de nuestros productos, establecía la tipificación de los mismos, participaba de la compra de materiales de transporte, activo fijo para YPF, aportes para la Flota Mercante e innumerables inversiones. A partir de 1952, la baja de los precios de los productos agropecuarios en el mercado internacional, hizo que el IAPI operara a pérdida manteniendo, no obstante, el precio a los productores. También este organismo público creó “economías externas” en el comercio interno. Por cierto, mientras los oligopolios bajaban su participación en la comercialización, las cooperativas llegaban al 50 % del acopio. El productor tenía asegurado su cobro, sin maniobras, en un plazo de 12 días, en la sucursal bancaria de su zona.

Si a lo anterior añadimos la Flota Mercante, el Estatuto del Peón y la ley de Arrendamientos<sup>20</sup>, podríamos decir que se trataba de una especie de *reforma agraria sui generis*<sup>21</sup>, que indujo a cierta democratización del sector agropecuario con pocos ejemplos en

el resto de América latina de esa época, en la cual la perversa dialéctica de latifundios insuficientemente explotados y minifundios sin escala agudizan una extrema polarización social<sup>22</sup>.

### La economía social como “tercera posición”

Para el ideario del peronismo originario, la economía social es sinónimo de una *tercera posición* en materia económica, equidistante de la capitalista liberal y del socialismo con planificación centralizada. Así, José María Rivera, en un ensayo de 1950, imagina a la economía social integrando a los diversos sectores económicos: *“Una economía social no importa una economía sin capital, o sin capitalistas. Lo primero, porque ni aun los comunistas objetan el capital sino en cuanto, de instrumento para incrementar el poder del propio trabajo se convierte en medio para aprovecharse del trabajo ajeno. Lo segundo, porque la economía social no propugna la desaparición del capitalista, sino la limitación de los poderes abso-*

<sup>20</sup> Hoy, otra normativa para los arrendamientos debería tener en cuenta la nueva configuración y diversidad de los “sujetos agrarios”: desde algunos pequeños productores que arriendan todo o una parte de su campo a otros productores, contratistas o “pools” de mayor envergadura, hasta grandes propietarios territoriales que arriendan fracciones de sus campos a importantes contratistas y fondos de inversión de siembra, entre otros.

<sup>21</sup> Al mencionar a estas políticas y medidas como una especie de reforma agraria, no equiparamos ésta a procesos reformistas expropiatorios más contundentes que se dieron en el marco de otros procesos revolucionarios.

<sup>22</sup> Del Río, Jorge, El Cooperativismo en el Segundo Plan Quinquenal argentino, en la Revista *Hechos e Ideas* N° 106/109, Bs. As., Enero / abril de 1953 y Demarchi, Gustavo, ob. cit.

*lutos que se asignó bajo el pretexto de los principios liberales*". Perón lo corrobora en su *Informe al Pueblo*, sobre los alcances del Segundo Plan Quinquenal, cuando critica "el equilibrio estático del capitalismo liberal" y reivindica "nuestro equilibrio dinámico, que subordina siempre lo económico a lo social y lo social a lo político, entendiendo que lo político es —en su más alta acepción— realizar la felicidad del pueblo y la grandeza de la Nación, mediante la aplicación del sistema que denominamos de *economía social*..."

Conviene despejar una cuestión básica sobre esta concepción. No se trata de una actitud "defensiva", propia de situaciones de crisis, vinculada con políticas asistenciales. Por lo contrario, se relaciona con fases de crecimiento económico, tiene un alcance estratégico y se enuncia como parte integrante de la política económica (y no de "acción social").

Si bien el peronismo debe ser juzgado mucho más por su práctica que por sus formulaciones teóricas, lo cierto es que en sus definiciones programáticas aparece con nitidez el tema de la economía social. Podemos aludir aquí a cinco elaboraciones importantes: 1) el programa del partido Laborista para las elecciones de febrero de 1946; 2) las denomina-

das 20 Verdades Justicialistas, emitidas en 1950; 3) algunos discursos de Perón; 4) los trabajos de Jorge del Río, en el marco del Segundo Plan Quinquenal, y, 5) algunas intervenciones de John William Cooke en la Cámara de Diputados.

### **Unidades básicas de la economía social**

Ya en 1946 el partido Laborista enunciaba en su programa "la formación de cooperativas de productores, especialmente en aquellas fuentes de producción en que resulte antieconómico la subsistencia individual". Luego, el peronismo histórico consideró a la cooperativa como el tipo preferido de empresa de sus *planes quinquenales*.<sup>23</sup> Fue el propio general Perón quien lanzó la primera Asociación de Cooperativas de Trabajo (ACTRA) desde la CGT, en 1954. Allí señaló que "*actuar en forma cooperativa no implica solamente la administración y la conducción de una empresa cooperativa, sino que también significa hacerse ducho, actuar en la lucha, porque no hay lugar a dudas, de que hoy mismo hay una lucha contra el cooperativismo, lucha sórdida, porque saben que el gobierno lo apoya, y no lo pelean de frente sino de abajo*".<sup>24</sup>

<sup>23</sup> También se apoyó al mutualismo: el coronel Juan Domingo Perón, estando a cargo de la Secretaría de Trabajo y Previsión y de la Vicepresidencia, fue quien promovió el Día Nacional del Mutualismo, que se conmemora desde 1945.

<sup>24</sup> Del Río señala que, en 1949, del total de 100 cooperativas de trabajo existentes, 62 eran de transporte automotor. En esa coyuntura, la explotación de los servicios públi-

En ese tiempo, se dio especial relevancia a enunciados que apuntaban a la enseñanza de la cooperación. Por ello, el Segundo Plan Quinquenal señalaba “la difusión de los principios del cooperativismo y la constitución de cooperativas escolares y estudiantiles, a fin de contribuir a la formación de la conciencia nacional cooperativa y prestar servicios útiles a los alumnos”.<sup>25</sup>

El justicialismo impulsó la hoy subsistente Gerencia de Cooperativas en el Banco de la Nación y definió a la cooperativa como *unidad básica de la economía social*, priorizándola en todas sus políticas productivas.

En lo que respecta al comercio interior, el Plan Quinquenal estimuló la creación y desarrollo de cooperativas de consumo, particularmente las que funcionaban en las asociaciones gremiales, a fin de procurar por este medio la defensa del poder adquisitivo del salario.

También se previó que cooperativas y otras entidades sin fines de lucro concurrieran a la construcción y explotación de los servicios sanitarios, subsidiarios o de pequeño volumen, en las poblaciones más pequeñas. De la misma manera, se fomentaron estas entidades en la distribución de energía eléctrica, con fiscalización pública.<sup>26</sup>

---

cos constituyó uno de los factores facilitadores del cooperativismo de trabajo, al igual que la industria de la construcción. Es el caso de “La Edilicia”, de la ciudad de Pergamino, fundada por doce obreros de la construcción en la década de los '30 que, en 1950, agrupaba más de 170 trabajadores de todos los gremios. Era propietaria de una fábrica de ladrillos y de mosaicos. También, en la década de los '50, funcionaban ya dos cooperativas textiles que habían sido “recuperadas” por sus ex trabajadores en relación de dependencia. (Vuotto, Mirta, *Acerca de las orientaciones del cooperativismo de trabajo: el caso argentino*, Comité Latinoamericano de Investigadores, ACI, Rosario, 2006)

<sup>25</sup> Pese a esos enunciados, muchas veces las cooperativas se decidían como una alternativa excluyente, promovida “desde arriba”, sin garantizar la autonomía de las organizaciones y sin ofrecer una capacitación acorde con las bases doctrinarias de este movimiento. Un error similar al que se ha repetido en la actualidad en planes nacionales como el de “Emergencia Habitacional” y el de “Agua más Trabajo”, en los cuales se impone constituir cooperativas de trabajo. Al respecto, Pilar Orgaz, en un estudio crítico publicado por IFICOTRA (Córdoba, 2005) advierte sobre las consecuencias de estas “cooperativas forzadas”: cuando se pone a prueba el “ser cooperativo”, se generalizan las deserciones, el abandono del proyecto, disputas, inercia, todo ello sumado a malos resultados económicos que terminan por aniquilar el objetivo de generación de trabajo.

<sup>26</sup> Jorge del Río, en *Electricidad y Liberación Nacional*, Colección La Siringa, Buenos Aires, 1960, a la vez que critica a Perón por no haber tocado a la CADE, a la Italo y a las empresas del grupo ANSEC, reivindica sus méritos en lo que respecta al desarrollo de Agua y Energía Eléctrica, como empresa estatal y el fomento del cooperativismo eléctrico, que permitió el desarrollo de usinas populares cooperativas, que todos los gobiernos de provincia promocionaron.

Como evidencia de una perspectiva estratégica, el Plan Quinquenal instaba a la coordinación permanente de los diversos tipos de cooperativas e incluso a la coparticipación en la fijación de las grandes políticas nacionales.

### **La economía social luego de la crisis de 2001**

Hoy se vuelve a intentar la búsqueda de un capitalismo nacional con inclusión y de un Estado presente, que no sólo regule ante las “fallas del mercado” sino que se comprometa, en algunos casos, como productor. Se están utilizando algunos instrumentos heterodoxos que se apartan de las recomendaciones del FMI, el BID o el BM y se coincide en que estos organismos internacionales no sólo “equivocaron” el diagnóstico -siendo corresponsables del derrumbe- sino que jugaron a encapsular la crisis argentina, sin advertir que el contagio sería mayúsculo y que golpearía a toda la región.

Luego de la grave crisis de 2001, las políticas instrumentadas a par-

tir de 2002 permitieron salir del atolladero. Las retenciones a las exportaciones fueron un rápido remedio para equilibrar el déficit fiscal, para intervenir en el efecto precio de los bienes transables y para financiar la política social. El plan Jefas y Jefes de Hogar demostró ser un veloz contenedor social que habilitó caminos de subsistencia y de neutralización de arrebatos de violencia que amenazaban con extenderse.<sup>27</sup>

Superada esa emergencia -con una situación internacional inédita- se está ante la posibilidad de profundizar otro *proyecto de país* y de otra inserción en el mundo.

Se evidencia ahora la necesidad de lograr una mayor institucionalización, como así también profundizar y extender la democratización política obtenida a los diversos subsistemas económicos, a la sociedad toda y al uso del poder, actualizando una agenda que de prioridad a las reformas estructurales pendientes.

Por otro lado, es preciso dejar atrás las “categorías” de los ‘60 o de los ‘70 en torno del histórico conflicto entre el agro y la indus-

<sup>27</sup> En el debate sobre el aumento de las retenciones a las exportaciones, la mayoría de las partes involucradas no desconocía el rol de las mismas como instrumento de política económica: lo que aparecía como polémico era la decisión gubernamental de promover alícuotas móviles, que inicialmente impactaban más fuertemente sobre los pequeños y medianos productores. Si bien luego se incorporó la posibilidad de compensarlos, ese criterio siguió siendo controvertido en la medida que no garantizaba la celeridad y la transparencia requeridas por los actores. Por otro lado, se generaron dudas en torno a si esta forma indirecta de gravar, a través de las retenciones (“en bruto”), era la más adecuada para captar las rentas o ganancias de los grandes propietarios o si era el impuesto a las ganancias o un impuesto específico a las ganancias extraordinarias el camino más apropiado.

tria. Se podría caer en un grave error si se intentaran respuestas que no se correlacionan con los cambios acaecidos en el sector. Ya no se puede identificar a todo el agro con las explotaciones extensivas e insuficientemente trabajadas de aquellos grandes propietarios territoriales de conducta "rentística", que detentaron la hegemonía en la etapa agro-exportadora (1860-1930).<sup>28</sup> El *complejo agroindustrial* -en el cual se ha insertado una nueva e innovadora pequeña y mediana burguesía agraria-, expresa una vigorosa revolución tecnológica e informática de semillas transgénicas, nuevos fertilizantes y herbicidas y prácticas agronómicas como la de la siembra directa. De la mano de esta tecnificación del campo -y de jóvenes técnicos y profesionales, en gran parte hijos de productores- también se han transformado las funciones de producción, los aumentos produc-

tivos y las modificaciones en la cadena de agregación de valor de la toda la actividad.<sup>29</sup> Por ello, exportar agroalimentos o vincularse con el mundo como exportador de este tipo de productos no es un síntoma del *subdesarrollo* y de la *dependencia*, como otrora se decía en ámbitos cepalianos.

En este contexto, la *economía social* deberá ocupar la escena, atribuyéndole un espacio relevante que facilite la consolidación de este auténtico empresariado nacional de base democrática. En este sentido, se daría una señal efectiva de que la economía social es tenida en la más alta estima si el actual gobierno, asumiendo que esta área tiene una mayor vinculación con la producción, planteara la reubicación del INAES (particularmente al área de cooperativas) -actualmente inserto en el Ministerio de Desarrollo Social- en el nuevo Ministerio de la Producción o, como opción de máxima, en

<sup>28</sup> De todos modos, hay que tener presente que parte de los grandes productores, siguen atados a dogmas anacrónicos que conspiran contra sus propios intereses, gravemente lesionados en la última etapa de la convertibilidad. Las prácticas oligopólicas de las compañías exportadoras y de los grandes frigoríficos, por ejemplo, han incrementado sus rentas a expensas de los productores y allí sólo el Estado puede "equilibrar los tantos". Tampoco deben dejar de observarse los *pools* de siembra y los fondos de inversión, con fuerte presencia de capitales externos, que han adquirido importantes predios en varias provincias. En esta dirección, Giarracca, Teubal y Palmesano (*Realidad Económica* N° 237) sostienen que el conflicto entre el campo y el gobierno no constituyo un entredicho que permitía democratizaciones o expansiones de derechos. "Fundamentamos esta conclusión -sostienen los autores- en los actores que el gobierno afectaba con su resolución ministerial, productores capitalistas que juegan un papel subordinado dentro de la cadena agroindustrial sojera... "no afectaba a los agentes económicos que pivotean dicho espacio: empresas exportadores, fondos de inversión, corporaciones de semillas y agroquímicos..."

<sup>29</sup> Se ha desarrollado -a su vez- una apreciable agricultura familiar, de la mano de las cooperativas vinculadas a la FAA.

una Secretaría, con relación directa con la Presidencia.<sup>30</sup> Sería apropiado debatir con el sector si la fusión entre lo que era el INAC (cooperativas) y lo que era el INAM (mutuales) ha sido funcional a las necesidades de ambos movimientos o si -para lograr una mayor efectividad de las políticas públicas en la temática- no debería reverse la decisión, dejando a mutuales en Desarrollo Social y reformulando el lugar del ámbito cooperativo en alguna de las alternativas antes mencionadas.<sup>31</sup>

La mayor o menor inserción efectiva de esta economía social estará vinculada con el afianzamiento de los equilibrios macroeconómicos y a que el país avance en un proceso de desarrollo armónico, diversificado e integrado. Pero dependerá, en grado sumo, de que el gobierno afronte los cambios de fondo que garanticen la continuidad de un proceso de

crecimiento sostenido; que dicho crecimiento “baje” de los grandes números de la macroeconomía a la microeconomía; que se haga palpable en condiciones dignas de vida y se traduzca en mayor equidad distributiva e igualdad de oportunidades para los sectores populares y medios y para las regiones más postergadas.

### Algunas reflexiones

De lo expuesto surge que la izquierda tradicional (particularmente el socialismo) y algunas fracciones del radicalismo fueron mentores y hacedores de las primeras experiencias cooperativas y mutuales. Algo similar se puede afirmar del gremialismo agrario, en el cual sobresale el empeño de aquella Federación Agraria Argentina, que surgió del “Grito de Alcorta” de 1912 y que hoy está procurando reorganizar a sus coo-

<sup>30</sup> La Autoridad Nacional de Aplicación de cooperativas estuvo viajando de jurisdicción. En 1983, alcanzó su máxima jerarquía institucional al transformarse en una Secretaría de Estado, con rango ministerial, cargo que ocupó el Dr. Héctor Polino. En 1989, estuvo en una situación de indefinición para pasar luego al Ministerio de Economía, otra vez como INAC, a cargo del Lic. Juan Carlos Herrera. En la última etapa del gobierno de Menem se decidió fusionar al INAC con el INAM, adoptando la denominación de INACYM, para cambiar por INAES en el gobierno de la Alianza.

<sup>31</sup> Simultáneamente, quizá sería oportuno volver a considerar una iniciativa presentada por quien esto escribe (a principios de 2004), destinada a la constitución de una *Coordinación Interministerial de Economía Social*, convocando para ello a todos aquellos ministerios o dependencias con incumbencia de contralor y promoción en lo referente a la economía social (Ministerio de Trabajo, Economía, INTA e INTI, SENASA, Aduana, AFIP, Ministerio de Infraestructura, Ministerio de Educación, entre otros). Como la economía social tiene presencia en todas estas áreas, se debería priorizar el encuentro periódico de una *mesa de trabajo* para aunar criterios y acciones, que hoy se contradicen y/o se superponen, desperdiciando esfuerzos económicos y humanos que perjudican a los potenciales beneficiarios y/o emprendedores de la economía social.

perativas en una nueva federación.

Al mismo tiempo, es preciso incluir posturas más “profesionales” pero no por ello “apolíticas”, como las de la Asociación de Cooperativas Argentinas, la de SanCor y otras asociaciones y federaciones integradas hoy en CONINAGRO, que es la entidad de tercer grado que motoriza los reclamos y las propuestas gremiales e institucionales más genéricas del cooperativismo agropecuario.

Lo mismo puede decirse de COOPERAR, el agrupamiento del cooperativismo mayoritariamente urbano que —aunque tiene una composición mucho más heterogénea— también expresa políticas generales y específicas. Dentro de esta confederación, el Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos y el Banco Credicoop tal vez sean los que aparecen con una identidad filosófico-política más definida.

Quizá los que suelen ser poco reconocidos son los antecedentes y los aportes a la economía social del peronismo. Con escasos intelectuales orgánicos que expresen su legado, experiencias muy ricas como las primeras cooperativas de trabajo, de vivienda, la multiplicación de las de servicios públicos, el profundo proceso de transformación de los arrendatarios en propietarios, la proliferación de innumerables cooperativas agroalimentarias, no han sido registradas en el mundo académico y no

forman parte del discurso político y social más difundido.

Tampoco surge de la variada gama de definiciones de la economía social, el original enfoque del peronismo histórico: la economía social no era considerada para éste sólo como un *sector* o *sub-sistema* sino como la economía toda, una “tercera posición”, bajo la intervención arbitral de un Estado bien presente.

De todos modos, hoy casi todas las corrientes e instituciones mencionadas en este trabajo coinciden en que las cooperativas y el resto de las entidades asociativas de interés común se vislumbran como una reserva de *capital nacional desconcentrado*, como otro empresariado nacional con un *ethos* asociativo que lo posiciona más allá de las burguesías convencionales. Empresariado social que puede contribuir a la incubación de gran parte de las nuevas iniciativas de la economía solidaria; que está en condiciones de dar el salto cualitativo de *sector* a *actor* para ser un integrante nada desdeñable de un *proyecto nacional*, aportando otra lógica de producción, de acumulación y de distribución.

De esta manera se fortalecerá el punto de vista que sostiene que la historia, esa *maestra de la vida*, no es “cosa juzgada”: al retomar mandatos irresueltos es guía de la lucha presente y anticipación del porvenir, porque “lo que fue, es y será”.

---

## Bibliografía

- Catani, Antonio (organizador), *La otra economía*, Altamira, Bs. As., 2004
- Danani, Claudia (compiladora), *Política social y economía social*, Altamira, Bs. As., 2004.
- Defourny, Jacques y otros, *La economía social en el norte y en el sur*, Corregidor, 2001.
- Edición extraordinaria dedicada al 2º Plan Quinquenal, Hechos e Ideas, enero-abril de 1953. Texto de Jorge del Río.
- Elgue, Mario, C. (compilador), *Globalización, desarrollo local y redes asociativas*, Corregidor, Bs. As., 1999.
- Elgue, Mario, C., *Más allá de "lo económico" y "lo social"*, Corregidor, Bs. As., 2006.
- Elgue, Mario, C., *El pensamiento cooperativista en la doctrina nacional*, Pcia. de Bs. As. , Ministerio de Asuntos Agrarios, Ed. MAA, 1953.
- Ferrer, Aldo, *La economía argentina*, FCE, 2005.
- Giberti, Horacio, *El problema agrario argentino*, Desarrollo, 1965.
- Jauretche, Arturo, *El Plan Prebisch, Retorno al coloniaje*, Peña Lillo, 1955.
- Jauretche, Arturo, *-Política y economía*, Peña Lillo, Bs. As., 1977.
- Lavagna, Roberto, Rosemburg, Tulio, *La independencia económica*, Rancagua, 1973.
- Ramos, Jorge Abelardo, *La Nación Inconclusa*, La Plaza, Uruguay, 1994.
- Ramos, Jorge Abelardo, *Breve historia de las izquierdas en la Argentina, T I y II*, Claridad, Bs. As.1990.
- Razeto, Luis, *Las organizaciones económica populares*, Pet, Chile, 1990.
- Spear, Roger, *La ventaja cooperativa*, CESOT, Facultad de Ciencias Económicas, Documento N° 21, 1999.
- Thiry, Bernard. *Economía pública y economía social*, CESOT, Doc. Nro. 5, F.C.E. (UBA), 1997.



# Las estrategias hegemónicas de reposicionamiento territorial: el caso de la guerra del golfo Pérsico

*Nicolás Rey\**

A partir de la década de los '70, en el marco de la consolidación del modelo neoliberal y una mutación epistémica histórica en el nivel mundial, se produce un cambio en la estrategia geopolítica del capitalismo. Dicho cambio implicó una resignificación de la noción de territorio y el diseño de una nueva geografía, delineada en torno de los recursos naturales estratégicos. En el desarrollo de este trabajo, se analizará el cambio de estrategia de la política exterior estadounidense con respecto a la región de Medio Oriente, particularmente en el caso de la Guerra del Golfo Pérsico (1991). En esta nueva estrategia política internacional, el acceso a los recursos naturales se torna fundamental para el mantenimiento de la posición hegemónica, dada la revalorización del territorio mundial como espacio de poder en disputa. El objetivo de este artículo consiste en dar cuenta de la importancia geoestratégica del petróleo, como elemento de control sobre países productores de materias primas y como elemento de negociación con otros posibles hegemones.

\* Estudiante avanzado de la carrera de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales (Universidad de Buenos Aires).

## Introducción

En las últimas décadas, enmarcado en la consolidación del modelo neoliberal, se asiste a un proceso de apropiación del territorio y de refuncionalización del espacio. El diseño de una nueva geografía se presenta como el campo de disputa entre los diferentes agentes, lo que permite entender los procesos sociales subyacentes a los propiamente económicos. En este sentido, se intentará dar cuenta del lugar que ocupa la noción de territorio en la estrategia de poder.

La dicotomía capital-trabajo ha regido, principalmente, los diferentes abordajes sociológicos como contradicción estructural en las sociedades modernas, sin dar cuenta de la dimensión geográfica en el análisis de lo social. Sin embargo, con la consolidación de las sociedades posdisciplinarias, se produjo un quiebre fundamental en este antagonismo clave del sistema capitalista: la emergencia de la cuestión del uso, el control y reproducción del territorio como el eje rector del diagrama de poder.

Paradójicamente, y en este contexto de la centralidad del territorio como eje articulador de las relaciones de poder, el discurso dominante ha insistido en la *desterritorialización* del capital y su desacople con respecto a los espacios de valores nacionales, caracterizando a los Estados nacionales como

meros instrumentos del flujo de mercancías, monedas y poblaciones. Esta volatilidad del capital global, empero, se ve contrapuesta con la necesaria configuración espacial del mismo; es decir que, en aras de generar plusvalía, todo circuito de capital debe arraigarse geográficamente e inmovilizar valores como medios de producción. Si bien existen mayores niveles de adscripción territorial, es posible afirmar que “en el mundo real ningún capital puede abstraerse de la condición territorial” (Astarita, 2004: 363), lo que demuestra la importancia y vigencia de los Estados nacionales en la actualidad. La disputa por ciertos territorios, de acuerdo con los intereses estratégicos, implicará la construcción de una nueva territorialidad. Asimismo, la disputa por la hegemonía implica un juego de fuerzas entre las diferentes concepciones particulares, disputa ligada a la construcción y modificación de los usos del territorio. La ocupación del territorio, “el acceso a los mercados decisivos, a los suministros de energía y a los recursos estratégicos” se ubican como uno de los elementos centrales de la definición de la capacidad hegemónica (Cohen, 1998).

En este trabajo se indagarán las características propias de la nueva estrategia de poder y su relación con el uso del territorio en la región de Medio Oriente, particularmente en el caso de la guerra

del Golfo Pérsico de 1991. Cabe preguntarse, entonces, cuáles han sido las estrategias y políticas de reposicionamiento territorial desplegadas por Estados Unidos, como parte de su táctica hegemónica. En este sentido, el petróleo, en tanto insumo por excelencia para el funcionamiento del sistema capitalista, constituye un elemento crucial para entender dichas estrategias.

A continuación se desarrollarán las condiciones de posibilidad del surgimiento de un nuevo diagrama de poder, en el cual se despliegan esas estrategias de reposicionamiento en el nivel global, en el marco de la mutación epistémica que dio lugar al advenimiento del neoliberalismo.

### Contexto histórico

La crisis del '73 puso en evidencia la dependencia energética de los países centrales respecto de los países productores de petróleo. A fines de resolver esta cuestión, desde los organismos multilaterales, comenzó a pugnarse por una interdependencia entre las economías mundiales. En este sentido, la crisis iniciada por el alza del precio del petróleo en 1973 desnudó con mayor énfasis "la relación de interdependencia entre el mundo desarrollado capitalista y sólo algunos de los países subdesarrollados, aquellos que poseían recursos energéticos de carácter estratégico" (Corbalán, 2002: 26).

En tal contexto, en 1973, surge la *Comisión Trilateral*, una institución no gubernamental que se configura a partir de la preocupación de un grupo de empresarios y otros agentes por el reconocimiento de un mundo más interdependiente, en el que "era necesario concertar nuevas estrategias para un nuevo orden económico internacional" (Corbalán, 2002: 27). El propósito principal de la *Comisión Trilateral* (integrada por Estados Unidos, el Japón y algunos países europeos) fue crear un marco que disminuyera la fricción y la competencia entre las naciones capitalistas industrializadas, estrechando los vínculos de cooperación entre las democracias industrializadas; sin embargo, en el seno de la Comisión, existía una puja interna que expresaba diferentes intereses. Por un lado, existía un sector que privilegiaba la preeminencia de las políticas territoriales (a favor de la idea de una soberanía nacional asentada sobre la fuerza militar y una política armamentística), mientras que otro sector propugnaba por los intereses económicos de las compañías transnacionales; de esta forma, cada una de estas vertientes tenía diferentes concepciones sobre el rol de los Estados-nación.

Una de las mayores preocupaciones de la *Comisión Trilateral* consistía en la relación con los países del Tercer Mundo que, en tanto abastecedores de materias primas, podrían establecer alianzas que les confirieran mayor

autonomía respecto de la esfera capitalista. Este desequilibrio entre el mundo desarrollado y el subdesarrollado planteaba así mayores problemas que el conflicto entre el bloque comunista y el capitalista, en tanto que representa “una amenaza mayor a la naturaleza del sistema internacional” (Corbalán, 2002: 29), es decir, a la cooperación entre países. Cooperación que debe entenderse como la aceptación de la división internacional del trabajo y del papel jugado por estos países, no sólo como productores de materias primas, sino como mercados locales aptos para el establecimiento de empresas multinacionales.

### **Mutación epistémica y cambio del diagrama de poder**

En el recorrido teórico-conceptual de Michel Foucault, se pueden encontrar dos grandes preocupaciones, la pregunta por el saber y por el poder.

El saber, por su parte, no se circunscribe al conjunto de conocimientos científicos y filosóficos de determinada época histórica; más bien, estaría constituido por una red de enunciados implícitos que influirían sobre el conjunto de la sociedad. Pero, ¿qué es un enunciado? Foucault entiende el enunciado como “una función que cruza un dominio de estructuras y de unidades posibles y las hace

aparecer con contenidos concretos, en el tiempo y el espacio” (Foucault, 2005). En este sentido, el enunciado no se detiene en la contextualización del saber ni en su descripción conceptual, sino que su empeño está dirigido al señalamiento de las estructuras y las relaciones de poder que operan subrepticamente bajo determinado discurso.

El método arqueológico será el utilizado para descubrir los conjuntos de enunciados que configuran los distintos saberes y que constituyen la *episteme* propia de un determinado momento histórico. La *episteme*, por su parte, refiere a “la articulación de códigos de la palabra y de la mirada que hacen que ciertos conceptos, problemas, discursos, sean pensables, decibles, visibles en un proceso histórico, y otros no” (Murillo, 2008: 22). Al mismo tiempo, supone regímenes de visibilidad y de enunciabilidad que atraviesan todas las actividades de un conjunto social, constituyéndose no como una estructura cerrada, sino que se desgrana en formaciones discursivas y extradiscursivas atravesadas por grietas, fisuras y contradicciones (Murillo, 2008). De esta manera, la *episteme* definirá las condiciones de posibilidad de la emergencia de ciertos discursos y no de otros.

El *diagrama de poder*, asimismo, alude a la articulación estratégica de dispositivos que cualifican a los cuerpos en determinado espacio y

tiempo; alude al mapa de correlación de fuerzas en un territorio social que transcurre en un proceso histórico determinado (Murillo, 2008). En otras palabras, se trata de cómo es ejercido el poder en un determinado momento, siendo el diagrama de poder el que, como bien afirma Deleuze, configura "el mapa de las relaciones de fuerza" (Deleuze, 2005: 63).

En este marco debe ubicarse el cambio en la estrategia geopolítica del capitalismo actual, encabezada por Estados Unidos y los capitales transnacionales. A principios de la década de los '70, se asiste a una mutación de la episteme, una nueva configuración del saber y del poder, que se enmarca en el modelo dado en llamar *neoliberalismo*. Las condiciones de posibilidad de la emergencia del diagrama de poder posdisciplinario se entroncan con la crisis del capitalismo de posguerra, ya que luego de un largo período de acumulación de capitales, éste comenzó a dar muestras de sus propias limitaciones. El sociólogo brasileño Ricardo Antunes considera que las características de ese cuadro crítico del capitalismo son las siguientes: la caída de la tasa de ganancia, el agotamiento del patrón de acumulación taylorista-fordista de producción, la hipertrofia de la esfera financiera, una mayor concentración de capitales, la crisis del Estado de Bienestar Social y el incremento acentuado de las privatizaciones

(Antunes, 2005: 16). En respuesta a esta crisis estructural del capitalismo, se inició un proceso de reorganización del capital y de su sistema ideológico y político de dominación cuyo corolario fue la emergencia del neoliberalismo, como diagrama de poder dominante.

*La importancia del territorio en el nuevo diagrama de poder*

El territorio, como concepto polisémico, es disputado por diferentes visiones del mundo, en tanto que el sentido que a éste se le otorga, construye mundo. Por esta misma razón, la definición de territorio estará circunscripta a una determinada concepción política, en torno a cómo y a quién responde tal construcción política.

El territorio, en tanto concepto construido socialmente, no es un mero vacío sino que, por lo contrario, participa activamente en los sistemas de interacción y es el producto de la instrumentalidad de las nociones de espacio, poder y saber, que provee las bases para espacializar y temporalizar el funcionamiento del poder (Soja, 1989). Por ende, es necesario afirmar que toda relación social se da en un determinado territorio, excediendo el marco espacial de la soberanía de un Estado particular; el territorio, entonces, se presenta como el espacio de poder disputado por diferentes agentes (Estados, individuos, organizaciones, empresas transnacionales).

El capital, entendido como relación social<sup>1</sup>, no puede prescindir del territorio como el lugar en donde desplegar el circuito de valorización. La determinación geográfica del capital implica, en mayor o en menor medida, la inmovilización de valores en medios de producción en un espacio físico, para así poder obtener plusvalía. Y esta necesaria configuración espacial del capital ocurre siempre en el ámbito delimitado por algún Estado nacional.

### **La construcción hegemónica y las políticas de reposicionamiento territorial**

#### ***El concepto de hegemonía***

El concepto de hegemonía implica la capacidad de convertir una concepción del mundo particular en una verdad universal, lo cual no hace más que expresar una relación social; relación social que “es permanentemente construida y requiere del uso de todos los mecanismos de articulación social y de la creación de imaginarios colectivos para reafirmarse” (Ceceña, 2002a: 3). La dinámica misma del discurso hegemónico debe, por lo tanto, renovarse y revalidarse continuamente en esa disputa entre diferentes concepciones del mundo. La hegemonía emerge de un reconocimiento

colectivo que comprende tanto cualidades o preceptos morales que adquieren estatuto universal como la energía o fuerza para sancionar su cumplimiento (Ceceña, 2002b).

Desde la década de los ‘70 ha comenzado a producirse una mutación histórica mundial, cuyos efectos se pueden advertir en el rol jugado por los Estados nacionales. En aras de reconsiderar el papel del Estado, es necesario incluir a las empresas transnacionales en este nuevo entramado de relaciones de fuerza, las cuales disponen de un poder que no se expresa en términos de soberanía pero que, “por su expansión, influencia, y concentración de recursos en el campo internacional y en el interior de los Estados cuestiona la soberanía de éstos” (Corbalán, 2002: 25). Si bien aquí no se discute la centralidad de los Estados en la actualidad como espacios de valorización del capital, resulta adecuado reconocer el poder de las empresas transnacionales, las cuales exceden los límites soberanos nacionales, dando cuenta de la complejidad de las relaciones de fuerza y de la multiplicidad de agentes que intervienen en ellas.

En este diagrama de poder, el sujeto histórico que encarna esta hegemonía, el *hegemón*, está

<sup>1</sup> Según Anwar Shaikh, debe entenderse que “el capital no es una cosa, sino un conjunto definido de relaciones sociales que pertenecen a un determinado período histórico en el desarrollo de la humanidad y que confieren a las cosas inmersas en ellas su contenido específico como objetos sociales” (Shaikh, 2006: 48).

desdoblado en dos agentes: el propio Estado norteamericano (EUA) y la gran burguesía transnacional con asiento en ese país, que ha logrado yuxtaponer los intereses del capital más concentrado al Estado estadounidense (Ceceña, 2002b). En este sentido, la capacidad de liderazgo de Estados Unidos se hace evidente al efectivizarse la extrapolación de los intereses particulares de un grupo determinado, no sólo en el nivel nacional, sino también en el mundial.

La hegemonización de las relaciones sociales y de poder, es decir, la capacidad del *hegemon* de introyectar el reconocimiento universal de un orden social, requiere la construcción de diferentes dimensiones. En el nivel mundial, la posición hegemónica puede ser posible gracias a una estrategia combinada de cuatro dimensiones: militar (superioridad tecnológica y numérica en armamentos y efectivos militares), económica (control de los mercados y de los organismos de organización económica mundial), política (posición de árbitro de las disputas mundiales) y cultural (capacidad de generalización de una cosmovisión cultural). En el caso particular de Estados Unidos, se puede ver que “la imbricación entre las dimensiones económica, militar y cultural de la hegemonía ha permitido a Estados Unidos no sólo mantener su preeminencia sino reconstruir sus mecanismos y ámbitos de dominación y reposicionarse territorial y económica-

mente” (Ceceña, 2002b: 168).

En este sentido, la capacidad de apropiación y de control de los recursos naturales constituye el eje rector de la política exterior hegemónica. El acceso a las fuentes de suministro energético, dada su importancia para el funcionamiento de las sociedades modernas y su condición de no renovabilidad, se presenta como el centro de la lucha por la disputa hegemónica. De esta manera, en torno de los territorios ricos en insumos energéticos, se dibujan las nuevas estrategias geopolíticas de revalorización del territorio y de reposicionamiento global.

### **La seguridad energética mundial**

#### ***Dependencia energética de las economías centrales***

Los insumos energéticos constituyen la base del funcionamiento del sistema capitalista, por lo que su control y su dominio reviste un aspecto de crucial importancia para la potencia hegemónica. En el nivel geográfico, “la localización de yacimientos y de fuentes generadoras de energía se convierte entonces en un dato fundamental para la orientación de la política internacional de Estados Unidos y rige en gran medida sus movimientos de logística militar” (Ceceña, 2002c: 172).

El petróleo, junto con el gas natural, constituye el motor del desarrollo de la economía mundial, a pesar de los recientes avances en nuevas tecnologías

energéticas alternativas (biocombustibles de primera y segunda generación, energía eólica, etc.). En estos últimos años, el crecimiento de la economía global ha conducido, al menos en el corto plazo, al aumento de la demanda energética mundial, en especial del petróleo y del gas natural. Por esta razón, cualquier alteración de los niveles de producción energética revestiría un fuerte impacto sobre las economías centrales, dependientes de estas fuentes de energía.

En la lógica general de funcionamiento de la política exterior estadounidense, el criterio ha sido el abastecimiento desde fuentes externas, manteniendo sus propias reservas para casos de emergencia. Estados Unidos, además de ser un importante productor, es también el mayor consumidor mundial de petróleo y continúa siendo incapaz de satisfacer su demanda interna mediante su propia producción. Si bien se ha diversificado el origen geográfico de la extracción estadounidense en los últimos años<sup>2</sup>, el aumento de la demanda mundial llevará

a una mayor dependencia de la producción de la región con mayores reservas probadas de fuentes energéticas en todo el planeta: Medio Oriente se presenta, entonces, como el productor y proveedor mundial de petróleo barato para los próximos veinte años (EIA, 2008; Sierra Kobeh, 2005: 244-245). Siguiendo este criterio, Estados Unidos en tanto potencia hegemónica ha delineado una compleja estrategia política internacional, de modo tal de asegurarse efectivamente esas fuentes externas. Mediante la reducción de la incertidumbre política, esta estrategia se dirige a apoyar el desarrollo de los recursos energéticos por el sector privado, facilitando así las condiciones de inversión necesarias.

Más allá de la situación energética particular de Estados Unidos (que, a diferencia de otros países centrales con una gran dependencia como el Japón o Alemania, tiene unos niveles significativos de reservas), lo que se pone de manifiesto es la posibilidad de utilizar los recursos naturales como medio de presión o debilitamiento

<sup>2</sup> Una de las prioridades del saliente gobierno de George W. Bush consistió en diversificar la dependencia del petróleo extranjero, buscando nuevas fuentes de suministro. Esto explica su interés por acceder a otras fuentes geográficas de energía: a) la cuenca del Mar Caspio (especialmente Azerbaijón y Kazajistán), b) el África subsahariana (Angola y Nigeria), c) América latina (Colombia, Venezuela y México), d) los campos petroleros de Alaska y Rusia y e) la zona del Cáucaso (Georgia y Armenia) (ver Sierra Kobeh, 2005). Del mismo modo, esto explica el interés por parte de las grandes potencias económicas por el descubrimiento de nuevos pozos petrolíferos en diferentes partes del globo. La situación en Darfur o el reciente conflicto en el Cáucaso ilustran de manera sintomática la ingerencia de las potencias en regiones claves para el control de las reservas energéticas.



de un potencial competidor. Es decir, “monopolizar los recursos, las fuentes de energía, las materias primas reales y potenciales forma parte de las previsiones estratégicas de un buen hegemon y es uno de los ejes definitorios de la competencia, de las relaciones internacionales y de las guerras” (Ceceña, 2002a: 9).

Esta estrategia de política internacional se encuentra desarrollada en los documentos de los organismos gubernamentales estadounidenses. Por ejemplo, según el Departamento de Defensa, cuando los intereses vitales de Estados Unidos se encuentren en peligro, se podrá utilizar la fuerza militar unilateral en su defensa. Los intereses vitales estadounidenses incluyen:

- Proteger la soberanía, el territorio y la población de Estados Unidos.
- Prevenir la emergencia de coaliciones regionales hostiles o hegemones.
- Asegurar el acceso incondicional a los mercados clave, a los suministros de energía y a los recursos estratégicos.
- Disuadir y, si es necesario, derrotar cualquier agresión en contra de Estados Unidos o sus aliados.
- Asegurar la libertad de los mares, vías de tráfico aéreo y espacial y la seguridad de las líneas vitales de comunicación (Cohen, 1998).

De este modo, se muestra cómo Estados Unidos ha aplicado sus políticas de seguridad en el nivel global, interviniendo militarmente cuando así sus intereses fueron puestos en peligro o, bien, para hacerse del control efectivo de los recursos estratégicos. A través de la ingerencia de los organismos multilaterales de crédito o la amenaza del retiro de inversiones en economías -economías que, por cierto, ya han sido desequilibradas por esas mismas políticas macroeconómicas-, se presenta otra de las estrategias desplegadas por la potencia hegemónica, como recurso para el mantenimiento de su posición.

### ***El petróleo en Medio Oriente***

Con dos tercios de las reservas probadas mundiales de petróleo, Medio Oriente conforma el mayor conglomerado energético mundial. Dada la dependencia estructural del petróleo -al ser éste el insumo básico de la matriz productiva del sistema capitalista-, la región aparece como un escenario de disputa geopolítica para los diferentes competidores.

En 1973, los países productores de petróleo lograron imponer un aumento drástico en el precio del mismo, reportando de esta manera cuantiosas ganancias para ellos gracias a los bajos costos de producción y a la cantidad de reservas probadas en Medio Oriente. Este cambio en la estra-

tegia de los países productores puede considerarse una consecuencia directa de los procesos de nacionalizaciones en los países árabes iniciados en la década de los '50. A raíz de estos procesos, en septiembre de 1960 se produce la creación de la Organización de los Países Exportadores de Petróleo (OPEP), cuyo objetivo primordial era conseguir un mejor reparto de las ganancias generadas por la extracción y exportación del "oro negro".

A fines de 1973, los países árabes cuadruplicaron el precio del crudo y prohibieron el embarque de combustible hacia Estados Unidos, como represalia por su apoyo a Israel en la Guerra de ese año. Este boicot, sin embargo, no produjo el objetivo deseado: por medio de envíos indirectos, Estados Unidos mantuvo constante su recepción de petróleo, perjudicando sí a Europa occidental y al Japón por los altos precios. El 16 de octubre de 1973, los países de la OPEP detuvieron la producción de crudo y dispusieron un embargo a diferentes países como parte de la estrategia política derivada de la Guerra de Yom Kippur contra Israel; al día siguiente, el precio del crudo había pasado de 2,83 dólares por barril a 10,41 dólares. Con el aumento de los precios del crudo, las economías más dependientes (como por ejemplo, Alemania y el Japón) se vieron fuertemente perjudicadas al no poder afrontar con reservas propias dicho aumento,

allanando el camino para la consolidación hegemónica por parte de Estados Unidos.

Este incremento en los ingresos significó para los países productores una mayor participación en las ganancias, lo que se tradujo en un excedente de capital que debía ser puesto en circulación. El reciclaje de los petrodólares, colocados por la OPEP en el sistema financiero internacional, se dio en gran medida por los préstamos de grandes bancos internacionales. Esta entrada de capitales alivió la crisis de mediados de los '70 en los países centrales, generando un aumento en la demanda, pero, al mismo tiempo, provocó un aumento importante en las deudas externas: al disponer los grandes bancos de una excesiva liquidez dineraria, se sucedieron préstamos sin verdadero respaldo, lo que derivó en la incapacidad de pago por los deudores. Según estimaciones, entre 1974 y 1981 las salidas de capital desde los países de la OPEP superaron los 460 mil millones de dólares (Astarita, 2004: 250).

Los países árabes, también, utilizaron dichos excedentes para la compra de equipos para el desarrollo de la industria petrolera, para la inversión en infraestructura, para la compra de aparatos militares y para la participación en grandes empresas europeas (Brieger, 1991: 112). En cierta medida, se pudo elevar el nivel de vida de la población residente en los países beneficiarios pero,

mayormente, esto produjo un acrecentamiento monumental en las arcas de las familias reales. Este crecimiento dio origen a un nuevo poder económico en las monarquías petroleras, con una gran dependencia política y militar respecto de Estados Unidos.

El rol protagónico de la OPEP en esta crisis puede resumirse en cuatro aspectos: el control de la producción y los precios de venta, el crecimiento de las compañías nacionales, cambios en la localización de las refinerías y el procesamiento del crudo y el porcentaje de ganancias generadas por la exportación (Brieger, 1991: 116). Esto, a su vez, implicó la fijación de un nivel de producción de cada país para evitar un exceso de oferta por algún productor en particular. Con la Revolución Islámica de 1979, se produjo la segunda crisis del petróleo, con aumentos en los precios y la amenaza latente para las compañías de la expansión del mensaje religioso-nacionalista a otros países de la región. Por su parte, la guerra entre Irak e Irán constituyó un aliciente para las grandes compañías, ya que ambos países redujeron su producción en un mercado saturado de crudo.

En este contexto, el caso de Irak resulta paradigmático. Según Gema Martín Muñoz, la década del desarrollo iraquí (1970-1980) coincidió con la llegada al poder de Hasan al-Bakr, presidente electo del partido Baaz. Este

desarrollo contó con tres elementos clave: “la estabilidad política, la nacionalización con éxito del sector petrolero y el alza de los precios del petróleo como consecuencia de la crisis” (Martín Muñoz, 2003: 77). Con el apoyo del régimen soviético, en 1972 se produjo la definitiva nacionalización del petróleo, dándole al Baaz el control total sobre la principal fuente de ingresos del país. De esta manera, y en el marco de un proyecto político fuertemente nacionalista, se pudo “mantener un generoso Estado distributivo y proporcionar oportunidades de avance socioeconómico a grupos sociales desprotegidos e incluso marginados, con la rentabilidad política que se derivaba de ello” (Martín Muñoz, 2003: 78). Estos factores le permitieron un rápido desarrollo económico e industrial, durante la década de los ‘70 y buena parte de la de los ‘80. Sin embargo este modelo, al basarse casi exclusivamente sobre los ingresos generados por el petróleo, no generó una economía diversificada y productiva. Las sucesivas guerras, primero con Irán y luego la Guerra del Golfo, hicieron añicos este proyecto de desarrollo económico.

## **El diseño de un nuevo orden internacional: el caso del Golfo Pérsico**

Estados Unidos busca la paz en regiones como Medio Oriente y Asia del Sur, donde el acceso a recursos naturales estratégicos a precios estables esté libre de obstáculos y donde el libre mercado se esté expandiendo.

*William Cohen*

*(Depto. de Defensa de EUA – 1998)*

A inicios de la década de los '90 se produjo un cambio de gran importancia en el mapa político mundial. El relativo declive del poderío económico de Estados Unidos permitió el ascenso de sus competidores industriales, tanto Alemania en Europa como el Japón en Asia, rompiendo así con la supremacía absoluta que había gozado Estados Unidos en los anteriores cuarenta años. Al mismo tiempo, con el hundimiento de la Unión Soviética y el llamado socialismo real a fines de los '80 se produjo un desajuste en el equilibrio de la Guerra Fría, lo que implicó la desaparición del contrapeso que representaba el complejo militar soviético. El mapa político mundial quedó configurado, entonces, por la existencia de una potencia militar y de tres bloques económicos fundamentales (Chomsky, 1990: 260).

## ***El Golfo Pérsico y su importancia geopolítica para Estados Unidos***

Luego de la crisis de 1973 se considera, desde el centro de la política hegemónica, a Medio Oriente como una región prioritaria para la seguridad nacional estadounidense. Con la invasión soviética a Afganistán en 1979 se puso de manifiesto la importancia de la región de Medio Oriente en la disputa entre las potencias por el control geopolítico de los recursos energéticos. En la década de los '40, la administración Truman como vencedora de la Segunda Guerra Mundial cumple un rol estratégico en la región, al desplazar política y económicamente a los británicos, franceses y soviéticos. Por esa razón, si bien el interés de Estados Unidos sobre la región data desde esos años (siendo sintomático que la reconstrucción europea luego de la Segunda Guerra Mundial fue posible gracias al petróleo árabe), recién con el gobierno de James Carter se hizo público el interés por la zona, aunque deba mencionarse como antecedente la reunión pública de Franklin D. Roosevelt con el rey de la dinastía saudí Ibn Saud en 1945, en la cual se estableció la hegemonía petrolera de Estados Unidos sobre Arabia Saudita. En un discurso pronunciado el 23 de febrero de 1980, el presidente Carter aseguraba que un ataque para tomar el control del Golfo Pérsico sería considerado un asalto sobre

los intereses vitales de Estados Unidos y que dicho ataque sería repelido de cualquier forma, incluyendo también a la fuerza militar<sup>3</sup> (Carter, 1980). De este modo, Estados Unidos se aseguraría, por un lado, el control de los recursos energéticos y, por el otro, impediría la emergencia de un posible competidor en el liderazgo político-económico de la región.

La política exterior estadounidense estuvo signada por una estrategia de equilibrio de poderes locales, que tenía como objetivos principales la seguridad de los países aliados en la región y la estabilidad del precio del petróleo. Con el triunfo de la Revolución Islámica en Irán en 1979, se produce un quiebre en el equilibrio de poderes locales, lo que obliga a

Estados Unidos a rediseñar una nueva estrategia de seguridad regional. La caída de la dinastía Pahlevi significó para la política exterior estadounidense una dura pérdida en términos regionales, quedando como principal aliado Arabia Saudita. Esto puso en evidencia la necesidad de restablecer el balance entre los poderes locales, a fines de mantener la estabilidad política y productiva de la región. Resulta pertinente destacar que la Revolución Islámica produjo un impacto similar a la crisis del '73 en el mercado del petróleo, al duplicarse el precio del crudo y provocar una contracción en la demanda por parte de los países centrales<sup>4</sup>.

Ante la posibilidad de la expansión de un gobierno islámico con un gran poderío militar y un dis-

<sup>3</sup> “La región que está siendo amenazada ahora por tropas soviéticas en Afganistán es de una gran importancia estratégica: contiene más de dos tercios del petróleo exportable del mundo. [...] La Unión Soviética ahora está intentando consolidar una posición estratégica, entonces, eso plantea una grave amenaza al libre movimiento del petróleo de Medio Oriente. Esta situación demanda un pensamiento cuidadoso, nervios firmes y acción resuelta, no sólo por este año sino por muchos años más. Demanda esfuerzos colectivos para satisfacer esta nueva amenaza a la seguridad en el Golfo Pérsico y en el sudoeste asiático. Demanda la participación de todos aquellos que cuentan con el petróleo de Medio Oriente y que están preocupados por la paz y la estabilidad global. Y demanda la consulta y la cooperación cercana con los países en el área que puedan estar amenazados. Cumplir con este desafío va a llevar a la voluntad nacional, a la sabiduría diplomática y política, al sacrificio económico y, por supuesto, a la capacidad militar. Debemos apelar a lo mejor que hay en nosotros para preservar la seguridad de esta región crucial. Que nuestra posición sea absolutamente clara: el intento de cualquier fuerza extranjera para tomar el control de la región del Golfo Pérsico será considerado como un asalto a los intereses vitales de Estados Unidos de América y ese asalto será repelido por cualquier medio, incluyendo la fuerza militar”. Discurso pronunciado el 23 de febrero de 1980 por el presidente estadounidense James Carter en el marco de State of the Union Address (traducción del autor).

<sup>4</sup> En 1978, el precio del barril de petróleo estaba en USD 13,03, en 1979, USD 29,75 y en 1980, USD 35,79 (BP Statistical Review, 2008: 16).

curso marcadamente antiestadounidense (aunque también fuertemente antisoviético), peligroso para el mantenimiento de los intereses vitales de Estados Unidos en la región, se buscó un contrapeso que hiciera frente a esa amenaza. La elección no fue difícil: Irak resultaba ser el contrapeso político lógico, en tanto Estado secular sunnita que cumpliría las funciones de muralla de contención frente al avance del “radicalismo islámico shiíta”. Junto con las monarquías petroleras, Estados Unidos financió durante la década de los ‘80 al gobierno secular de Saddam Hussein, en materia de ayuda económica y militar. Al mismo tiempo, el embargo a Irak por parte de la Unión Soviética abrió la posibilidad a un aumento increíble de ventas de armamento de última generación al régimen iraquí, a manos de diversas potencias occidentales.

Con motivo de una disputa fronteriza, en 1980 estalla la Guerra entre Irak e Irán, finalizada ocho años más tarde con un saldo de un millón de víctimas en cada bando y ambos países reconociéndose como vencedores. La estrategia de Estados Unidos consistió en recomponer el mapa político de la región, brindándole apoyo militar y económico al gobierno iraquí de Saddam Hussein. El objetivo estadounidense era “el derrocamiento de Jomeini y el surgimiento de algún militar [en Irán] dispuesto a reno-

var la alianza con Occidente” (Brieger, 1991: 118). Es por esto que no debería resultar sorprendente que Estados Unidos, al mismo tiempo, haya estado financiando tanto al ejército iraquí como a las fuerzas armadas iraníes, último bastión aliado del Sha y los intereses estadounidenses. La relación con ambos países se encuadraba en la estrategia ambivalente de Estados Unidos de no fortalecer y de no debilitar demasiado a ninguno de los dos contrincantes. Es decir que, por un lado, si Irán lograba imponerse en la contienda, su influencia sobre la población shiíta de Irak (aproximadamente un 60%) podría haber provocado una profunda inestabilidad regional; por otro lado, si Irak resultaba victorioso, podría haber asumido el liderazgo político-regional del mundo árabe.

En este sentido, el objetivo de Estados Unidos fue mantener la estabilidad política interna de los países productores de petróleo, a fines de garantizarse el acceso a los recursos energéticos de la zona a precios razonables (Sierra Kobeh, 2005: 247). Del mismo modo, en consonancia con la estrategia de Estados Unidos, se propicia en la región la apertura comercial de los mercados emergentes, que constituyó de esta manera un destino sugerente para los bienes occidentales.

Debe enmarcarse la invasión iraquí a Irán como parte de una estrategia más amplia en la dispu-

ta regional: por su parte, Saddam Hussein buscaba llenar el vacío dejado por la muerte de Nasser en 1970 e imponerse como líder político-regional en el mundo árabe, frente al avance islámico de Irán. Según declaraciones del propio Hussein, la guerra que Irak inició contra Irán impidió el avance del ayatolá sobre las mismas monarquías petroleras.

### **1990-1991: la invasión a Kuwait y la Guerra del Golfo Pérsico**

La invasión y posterior ocupación de Kuwait por parte del ejército iraquí representó la combinación de intereses y necesidades económicas, estratégicas y políticas. Luego de la desgastante guerra con Irán (1980-1988), la industria petrolera iraquí -principal fuente de ingresos del país- había quedado severamente afectada por las acciones bélicas, lo que hacía necesaria una importante inversión financiera que pudiera restablecer el proceso productivo. En el plano político, el gobierno iraquí había perdido relevancia: el relanzamiento de Egipto como factor central de la política árabe, el desarrollo de la Intifada palestina, la agudización de la crisis libanesa y los intentos por forjar un marco de cooperación e integración panarábica eran los elementos más acuciantes de la política árabe (Mesa Delmonte, 1991: 8). La estrategia desplegada por Irak consistió en relanzarse como un actor regional de peso, logrando mantener una presencia de mayor

protagonismo en los diferentes conflictos locales. Al mismo tiempo, y con créditos otorgados por países de Europa Occidental y por Estados Unidos, se adquirieron nuevos equipamientos militares y se impulsó la industria armamentística nacional con producción de tecnología militar avanzada, llegando incluso a declarar la tenencia de armamento químico con capacidad de destrucción de la mitad del Estado de Israel.

En julio de 1990, Irak acusó a Kuwait de desplegar guarniciones militares en el sur del territorio iraquí y de extraer petróleo en Rumailah por 2.400 millones de dólares. Progresivamente, Irak concentró efectivos militares en la frontera con Kuwait, al tiempo que fracasaban los diálogos diplomáticos con mediación saudita, egipcia y jordana. El desenlace era inminente y previsible.

Sin embargo, debe mencionarse que el fracaso de la guerra contra Irán, destinada a ponerle freno al avance del régimen shiíta, significó para Irak la pérdida del apoyo financiero por parte de las monarquías petroleras, en particular de Arabia Saudita, y la no condonación de la deuda externa contraída por Irak de aproximadamente 15 mil millones con Kuwait y de 25 mil millones con Arabia Saudita con motivo del conflicto bélico. Del mismo modo, cabría destacar los intereses geopolíticos iraquíes en la región: la anexión de Kuwait representaría, para sus reservas, un gran incremento en su renta petrolera.

¿Cuál fue, entonces, la postura de Estados Unidos ante el estallido de una inminente guerra en la región? Todo indica que el gobierno estadounidense tuvo perfecto conocimiento de la proximidad de las operaciones militares iraquíes y que no realizó ningún intento por evitar esa crisis. Según Mesa Delmonte, los países del Consejo de Cooperación del Golfo (CCG), al ver desaparecer uno de sus miembros y amenazados sus esquemas de seguridad nacional, acordaron que Estados Unidos intervenga militarmente en la región (Mesa Delmonte, 1991).

La oposición a la invasión iraquí tuvo alcances mundiales. Con la resolución 678 del Consejo de Seguridad (ONU) se formó una coalición internacional, liderada por Estados Unidos, fijándose un plazo diplomático y otro para la intervención militar. Por primera vez, la ONU autorizaba el uso de la fuerza sin haber organizado tropas propias ni creado un comando militar para dirigir dichas acciones. En el marco de este nuevo orden internacional, Estados Unidos diseñó una estrategia global, en la cual la variante militar es un componente vital. Es decir que, “a partir de este primer momento ya Estados Unidos comienza a concretar su presencia militar física en la región, presencia que no puede explicarse fundamentalmente por la supuesta dependencia estadounidense de los energéticos de la región [...] sino que su participación directa lo ayudaría a

mostrarse como único garante real de la seguridad energética del mundo más desarrollado industrial y tecnológicamente” (Mesa Delmonte, 1991: 13). Si bien esta información fue escrita el mismo año en que se precipitó la Guerra del Golfo, el análisis de Mesa Delmonte parece no haber perdido vigencia. A fines de remarcar su rol de superpotencia militar, Estados Unidos debía reactivar el sector militar de su economía para dar cuenta de su capacidad de acción en cualquier conflicto en el nivel global, minimizando ante sus aliados los costos y riesgos de iniciar acciones militares en una región clave para el suministro energético mundial.

Cabe destacar que Irak nunca se pronunció en contra de los intereses petroleros de Occidente sino que “proponía trabajar conjuntamente para garantizar los mismos” (Mesa Delmonte, 1991: 14). Las propuestas iraquíes para negociar su retirada de territorio kuwaití, que a su vez incluían otros elementos políticos de la región, como el conflicto palestino-israelí, fueron sucesivamente rechazadas por Estados Unidos y su aliado en la región, Israel.

Al no tomar en consideración el plazo fijado por el Consejo de Seguridad, el 16 de enero comenzaron las acciones militares contra Irak. La abrumadora superioridad tecnológica estadounidense desarticuló rápidamente las instalaciones militares iraquíes, neutralizando su capacidad de acción. El



conflicto duró apenas unas 5 semanas. Tanto la garantía de la producción petrolera como la liberación de reservas energéticas de Estados Unidos y Europa, significaron que los precios de los energéticos se mantuvieran estables durante el conflicto. La Coalición Internacional se limitó a recuperar la totalidad del territorio kuwaití y a ocupar algunas zonas de Irak, dando por tierra las conjeturas acerca del interés estadounidense por ocupar todo el país y destituir a Saddam Hussein. La sola idea de un Irak desmembrado y acéfalo planteaba la posibilidad de una posible revolución islámica shiíta, tal como había sucedido en Irán, por lo que se optó por mantener en el poder al gobierno de Hussein para que garantizase la estabilidad, tanto en el país como en la región.

### Algunas aproximaciones

En el desarrollo de este trabajo, se analizó el cambio de estrategia de la política exterior estadounidense con respecto a la región de Medio Oriente, particularmente en el caso de Irak. Este cambio se encuadra en una mutación epistémica, histórica en el nivel mundial, a partir de la década de los '70, en el marco de una profunda reestructuración del sistema capitalista. En esta nueva estrategia política internacional, el acceso a los recursos naturales se torna fundamental para el mantenimiento de la posición hegemónica, dada la

revalorización del territorio mundial como espacio de poder en disputa. El objetivo de este trabajo consistió en dar cuenta de la importancia geoestratégica del petróleo, como elemento de control sobre países productores de materias primas y como elemento de negociación con otros posibles hegemones.

Con la intervención militar de Estados Unidos en el conflicto entre Irak y Kuwait en 1991 se evidencia un ejemplo paradigmático de este diagrama de poder, en tanto permite comprender el despliegue de nuevas estrategias geopolíticas de revalorización del territorio y de reposicionamiento global en torno de los territorios ricos en insumos energéticos. En otras palabras, el antecedente de la crisis del petróleo de 1973 reflejaba la necesidad, por parte de Estados Unidos, de impedir que líderes regionales tomaran el control efectivo de la extracción y producción de crudo, en provecho de sus propios proyectos; es decir que el disciplinamiento de Saddam Hussein puso en evidencia la incompatibilidad de la coexistencia de proyectos político-regionales con el hegemónico. De esa manera, las sucesivas administraciones estadounidenses desarrollaron determinadas estrategias de reposicionamiento global en la región de Medio Oriente, de modo tal de garantizar las necesidades de la seguridad energética hegemónica.

Asimismo, se puede observar

que la estrategia hegemónica consiste en asignar tareas a cumplir por parte de los países productores en el marco de una división internacional del trabajo, siendo la de los países árabes la de mantener la producción de petróleo y sus precios de acuerdo con lo establecido por las políticas hegemónicas (Chomsky, 1992). El caso de la guerra del Golfo Pérsico ejemplifica el proceder de la política estadounidense, circunscrita a las políticas de interdependencia y cooperación entre los diferentes Estados impulsadas por la *Comisión Trilateral*. La preocupación, luego de la Guerra Fría, consistió en evitar que los países productores de materias primas establecieran alianzas o coaliciones contrapuestas a la hegemónica.

Del mismo modo, las estrategias desplegadas por Estados Unidos en la Guerra del Golfo Pérsico de 1991 permitirán entender los motivos de la intervención militar en Afganistán en el año 2001 y en Irak en el año 2003<sup>5</sup>. El clima sociopolítico de la región en 1991 impidió llevar a cabo una profunda reestructuración de las fuerzas políticas para no llegar a una inestabilidad regional, lo cual sí pudo lograrse recién en la segunda Guerra del Golfo, con la destitución de Saddam Hussein. Si-

guiendo lo enunciado por la *Comisión Trilateral*, que buscaba consolidar la estabilidad política de los países con recursos naturales estratégicos, como es el caso de Irak, permite entender por qué frente a un contexto de inestabilidad política regional era conveniente para Estados Unidos mantener el liderazgo de Saddam Hussein en 1991, situación que se revierte en el año 2003. *Asegurar la estabilidad política equivale a asegurar las necesidades de la seguridad energética hegemónica.*

Por esta razón, parece fundamental encuadrar estas intervenciones específicas en el marco de determinadas estrategias de reposicionamiento en el nivel global: el reciente conflicto en Georgia o la disputa en Sudán entre diferentes potencias pone en evidencia esas estrategias, desplegadas en torno de los territorios ricos en fuentes energéticas. En ese sentido, cabe preguntarse por la situación en América latina y el impacto de este cambio de estrategia internacional en la región, ya que dada la abundancia de recursos naturales estratégicos, sea biodiversidad o fuentes energéticas, la región se convierte en un objetivo de máxima para estas políticas hegemónicas

<sup>5</sup> La importancia de Afganistán reside en su estratégica ubicación en Asia Central y por ser un territorio rico en reservas gasíferas. Su cercanía con países como Irán, China, India y Pakistán lo convierten en un enclave de gran relevancia para la estrategia impulsada por Estados Unidos.

## Bibliografía

- Antunes, Ricardo (2005): *Los sentidos del trabajo*, Herramienta, Buenos Aires.
- Astarita, Rolando (2004): *Valor, mercado mundial y globalización*, Ediciones Cooperativas, Buenos Aires.
- Brieger, Pedro (1991): *Medio Oriente y la Guerra del Golfo, el conflicto árabe-israelí*, Ed. Letra Buena, Buenos Aires.
- British Petroleum (2008): "Statistical Review of World Energy June 2008". Disponible versión online <http://www.bp.com/productlanding.do?categoryId=6929&contentId=7044622>.
- Carter, James (1980): "State of the Union Adress 1980". Disponible en versión online en <http://www.jimmycarterlibrary.org/documents/speeches/su80jec.phtml>
- Ceceña, Ana Esther (2002a): "América Latina en la geopolítica estadounidense" en *Revista Theomai N°6*, Universidad Nacional de Quilmes, Argentina, 2002.
- Ceceña, Ana Esther (2002b): "Estrategias de dominación y planos de construcción de la hegemonía mundial" en *La Globalización Económico-financiera. Su impacto en América Latina*, Julio Gambina. CLACSO, Buenos Aires.
- Ceceña, Ana Esther (2002c): "La batalla de Afganistán" en *La Guerra Infinita: Hegemonía y terror mundial*. Ana Esther Ceceña y Emir Sader, CLACSO, Buenos Aires.
- Chomsky, Noam (1992), *Crónicas de la discrepancia*, Visor, Madrid.
- Cohen, William (1998), "Annual Report to the President and the Congress. National security strategy for a new century". Departamento de Defensa, Estados Unidos. Disponible en versión online en <http://www.dod.mil/exec-sec/adr98/toc.html>
- Corbalán, María Alejandra (2002): *El Banco Mundial. Intervención y disciplinamiento*, Biblos, Buenos Aires.
- Deleuze, Gilles (2005): *Foucault*, Paidós, Buenos Aires.
- Energy International Agency (2008): "Annual Energy Outlook with projections to 2030". Disponible versión online <http://www.eia.doe.gov/oiaf/aeo/index.html>.
- Foucault, Michel (2005): *La arqueología del saber*, Siglo XXI, Buenos Aires.
- Martín Muñoz, Gema (2003): *Iraq, un fracaso de Occidente (1920-2003)*, Ed, Tusquets, Barcelona.
- Mesa Delmonte (1991): "Crisis y guerra en el Golfo: un balance inicial" en *Revista de Africa y Medio Oriente*, Vol. 8, N° 1, La Habana.
- Murillo, Susana (2008): *Colonizar el dolor. La interpelación ideológica del Banco Mundial en América Latina*, CLACSO, Buenos Aires.
- Shaikh, Anwar (2006): *Valor, acumulación y crisis*, Ediciones RyR, Buenos Aires.
- Sierra Kobeh, María de Lourdes (2005), "La posguerra iraquí y su impacto sobre la estabilidad y seguridad regional del Golfo Pérsico" en Becerra Ramírez, Manuel (coordinador), *Aspectos jurídico-políticos de la guerra de Irak*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México.
- Soja, Edward (1989) *Postmodern Geographies. The reassertion of space in critical social theory*, Verso/New Left Books, Londres.

---

## In memoriam

# Mauricio Tenewicki

El 13 de diciembre pasado falleció el Dr. Mauricio Tenewicki, economista que estuvo largamente vinculado con el IADE, cuya Comisión Directiva integró en diversos períodos.

En nuestra institución también desarrolló actividades docentes y de investigación. Fue asimismo colaborador de “Realidad Económica” donde abordó diversas temáticas, en especial las relacionadas con la economía y la política internacionales.

Esa inquietud por las cuestiones mundiales lo llevaron a acercarse a experiencias de una América Latina en erupción. Estuvo en Chile en varias oportunidades, entre ellas durante la asunción del presidente Salvador Allende.

También visitó la Unión Soviética y Cuba. En este último país dictó clases y conferencias durante varios años en el Centro de Economía Internacional (CIEL)

de la Universidad de La Habana.

A través de su cátedra ***Economía para Historiadores*** en la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA contribuyó a la formación de jóvenes generaciones quienes recuerdan su generosa entrega a la enseñanza, su palabra amena y su cordial humor.

En 1973 y 1974 integró el claustro docente de la Facultad de Derecho de la UBA, donde trabajó junto al gran intelectual y político boliviano Marcelo Quiroga Santa Cruz.

Formó parte activa de agrupaciones políticas progresistas y se sumó en 1983 a la Multipartidaria por la Democracia, luego de la nefasta dictadura militar contra la cual luchó en sus múltiples ámbitos de actuación.

Dedicamos a su memoria este afectuoso recuerdo.

# El infrecuenteable Pierre-Joseph Proudhon\*

*Edward Castleton\*\**

**A doscientos años del nacimiento de Proudhon, el autor de este trabajo traza una semblanza del filósofo francés del siglo XIX y se pregunta “¿Acaso Proudhon está destinado a no ser apreciado más que por aquellos, más marginales y menos mediatizados, que prefieren las librerías libertarias a los estudios de televisión?”**

**Podemos tener simplemente la esperanza de que este pensador y militante reencuentre una parte del renombre que tuvo hace cien años.**

\* Este artículo fue publicado en *Le Monde diplomatique*, París, enero de 2009. Agradecemos a los editores su autorización para reproducirlo. Traducción Lucía Vera

\*\* Investigador asociado a la Maison des sciences de l'homme et de l'environnement (Casa de las Ciencias del Hombre y del Ambiente) de la universidad de Franche-Comté, Besançon. Editor de P.-J. Proudhon, *Carnets inédits: journal du Second Empire*, CNRS Editions, París (que se publicará en Francia en febrero de 2009).

-¿Qué se conoce del pensamiento de Pierre-Joseph Proudhon doscientos años después de su nacimiento, el 15 de enero de 1809? Una fórmula: “La propiedad es un robo”, pero nada más. Aquel que Charles Augustin Sainte-Beuve describía como el más grande prosista de su época, o Georges Sorel como el más grande filósofo francés del siglo XIX, sólo encuentra asilo en las librerías libertarias y en las estanterías para eruditos. A diferencia de otros pensadores y escritores de la misma época, como Karl Marx, Augusto Comte, Jules Michelet, Víctor Hugo o Alexis de Tocqueville, las grandes editoriales lo desdeñan.

Sin embargo, el centenario de su nacimiento, en 1909, no pasó desapercibido. El Presidente de la República, Armand Fallières, fue a Besançon, lugar de nacimiento de Proudhon, para inaugurar una estatua de bronce del “padre del anarquismo”. Los sociólogos durkheimianos<sup>1</sup>, los juristas, los defensores republicanos del laicismo, teóricos del sindicalismo revolucionario e incluso realistas antiparlamentarios se interesaban en él.

Pero la ola anarco-sindicalista retrocedió con rapidez. Los intelectuales y obreros que apreciaban a Proudhon antes de la Gran Guerra trataron, después de la Revolución rusa, de transformarlo

en un anti-Marx. Los pacifistas a favor de la creación de la Sociedad de Naciones invocan sus ideas federalistas. Los partidarios de Vichy, por su parte, recuperaron algunos aspectos corporativistas de su pensamiento, con el fin de asentar la legitimidad de su régimen. Ello no bastó para salvar su estatua en Besançon, que fue fundida por los nazis durante la Ocupación; pero el crédito del pensador ante los progresistas quedó afectado de manera duradera.

Con más razón porque la posguerra favoreció en Francia la dominación intelectual del marxismo en la izquierda y relegó a un segundo plano otras fuentes, sin embargo muy ricas, del pensamiento social del siglo XIX. Fuera Proudhon, entonces, que buscaba un término medio entre la propiedad privada (apropiación exclusiva de los bienes por los particulares) y el comunismo (apropiación y distribución igualitaria de los bienes de los particulares por el Estado).

¿De dónde salió este precursor de una “tercera vía” anarquista? Nacido de un padre tonelero-cervecerero y de una madre cocinera, Proudhon se mostró muy dotado para las letras clásicas, antes de tener que abandonar sus estudios, a causa de los problemas financieros de la familia, para trabajar como impresor. Gracias al

<sup>1</sup> Al desarrollar una ciencia de los hechos sociales, Emile Durkheim (1858-1917) inventó una nueva disciplina: la sociología.

aliento de algunos ciudadanos de la región de Franche-Comté, obtuvo una beca de tres años de la Academia de Besançon para realizar investigaciones lingüísticas y filológicas. Proudhon pudo dimensionar entonces las diferencias de clase y de experiencia que lo separaban de los miembros del Instituto, que se suponía seguirían sus investigaciones en París. También percibió los límites de los intentos de los teóricos liberales de la Restauración y de la Monarquía de Julio para asentar la soberanía en las “capacidades” superiores de quienes las poseían.

Fue la época del sufragio censitario (restringido): quien posee, vota para elegir a alguien que posee aun más que él. Ante el derecho inviolable y sagrado de propiedad, la realidad de la miseria y del pauperismo contradice las esperanzas de los liberales cuando tratan de arraigar, al mismo tiempo, el orden social en el derecho civil de los particulares.

Convencido de que la distribución de las riquezas en el seno de la sociedad importa más que la representación política, Proudhon no ve en la ampliación del sufragio, preconizado por algunos republicanos, una solución suficiente para el problema de las desigualdades sociales. Esta conclusión lo lleva hacia la economía política.

Proudhon considera que el valor de una cosa debe ser evaluado

según su “utilidad”, es decir, sus efectos sociales, reales y materiales. Sus contemporáneos economistas, preocupados por la circulación de las riquezas mediante el intercambio, definen el valor de las cosas independientemente de las necesidades de subsistencia de los productores. “Los productos se intercambian por productos”, dice en ese entonces Jean-Baptiste Say (1767-1832). Lo que equivale a decir que la venta de las mercancías se ve favorecida por el comercio de otras mercancías, y que en última instancia los productos valen lo que cuestan. Por el hecho de establecerse sobre la base de convenciones, el valor no tiene una base fija.

En consecuencia, según Proudhon, el valor de un producto se verifica con la vara de su utilidad. Por supuesto, el ideal de equilibrio entre producción y consumo sigue siendo deseable pero, para llegar a él, el producto vendido y el trabajo que ese producto incorpora deben encontrarse en una constante adecuación. Ahora bien, la naturaleza jurídica de la propiedad es un obstáculo para el intercambio igualitario, porque la riqueza sigue estando concentrada en las manos de los propietarios, rentistas y capitalistas. Sería entonces conveniente leer la ley de las salidas de Say (la oferta crea su propia demanda) de una manera mucho más revolucionaria.

Curiosamente, estas tesis atrajeron a economistas liberales con-

temporáneos de Proudhon, como Adolphe Blanqui, hermano de Louis Auguste, el revolucionario. Su carácter iconoclasta parece estar en condiciones de tender un puente entre la crítica de los socialistas —a los que Proudhon les reprocha escribir galimatías neocristianos que expresan sentimientos vagos y bienpensantes, como la fraternidad—, y la de los economistas, juristas y filósofos del orden establecido.

En este terreno, el propio Karl Marx apreció la teoría de la plusvalía que Proudhon formulaba en *¿Qué es la propiedad?* (1840): “El capitalista, se dice, paga los jornales de los obreros; pero, para ser exactos, hay que decir que el capitalista paga tantas veces una jornada como obreros ha empleado cada día, lo que no es de ninguna manera lo mismo. Porque esa inmensa fuerza que resulta de la unión y la armonía de los trabajadores, de la convergencia y simultaneidad de sus esfuerzos, no la paga. Doscientos granaderos levantaron sobre su base, en algunas horas, el obelisco de Luxor; ¿pero puede acaso suponerse que un solo hombre, en doscientos días, hubiera podido hacerlo? Sin embargo, en la cuenta del capitalista, la suma de los salarios habría sido la misma. Y bien, un desierto a convertir en cultivable, una casa a construir, una manufactura a explotar, es el obelisco a levantar, es una montaña a cambiar de lugar. La más pequeña fortuna, el más mínimo

establecimiento, la puesta en marcha de la más pobre industria, exige el concurso de trabajos y de talentos tan diversos que un mismo hombre no bastaría nunca”.

Sin duda Marx también compararía la crítica que Proudhon había hecho de lo que, en sus manuscritos de 1844, el propio Marx denominaba el “comunismo grosero”. La ruptura entre esos dos hombres, que se frecuentaban en París, se produjo en 1846. Marx no tardó en expresar sus sarcasmos hacia un autor que prefería, como le escribió en su carta de ruptura, quemar la propiedad “a fuego lento”. Consideraba el deseo de Proudhon de reconciliar al proletariado y la clase media para derribar al capitalismo como la inclinación de un “pequeño burgués constantemente sacudido entre el capital y el trabajo, entre la economía política y el comunismo”.

Después de la revolución de 1848 y de la instauración de la Segunda República, Proudhon fue elegido diputado e integró la comisión de finanzas de la Cámara. Desde allí reclamó la creación de un banco nacional, capaz de centralizar las finanzas y en el cual la moneda, garantizada con la producción, sólo tendría un valor puramente fiduciario (el franco estaba entonces avalado con el oro). Proudhon reclamó también la reducción de las tasas de interés, de descuento, y la de los



alquileres y arrendamientos. Después de las jornadas de junio<sup>2</sup>, esas propuestas le valieron ser el hombre de su tiempo más caricaturizado y diabolizado por la prensa burguesa.

Como los proyectos de reforma de Proudhon terminaron en un fracaso, su autor realizó una reflexión sobre las aporías de la representación política. En su visión, la experiencia de la Segunda República representó el surgimiento de una oligarquía electiva, en la cual los diputados no son mandatarios reales, ya que el consentimiento de los ciudadanos a las leyes sólo se expresa indirectamente durante las elecciones legislativas.

La mayor parte del tiempo, el pueblo permanece impotente ante sus delegados, a los que sólo puede sancionar rechazando reelegirlos. De hecho, la ruptura entre elegidos y electores se agranda rápidamente. Proudhon manifiesta: "Hay que haber vivido en esta isla que llamamos Asamblea Nacional para concebir cómo los hombres que ignoran de la manera más completa el estado de un país son casi siempre quienes lo representan" (*Las confesiones de un revolucionario*, 1849).

Pero su análisis va más allá de esta simple constatación, ya que

considera que la Constitución de 1848 le confiere demasiado poder ejecutivo al presidente de la República, con lo cual la evolución hacia una dictadura es inevitable. Preso por haber denunciado el debilitamiento de la Asamblea y los tejemanejes de Luis Napoleón Bonaparte<sup>3</sup>, decepcionado luego tanto por la cobardía de la burguesía ante el golpe de Estado del 2 de diciembre de 1851 como por la popularidad del régimen imperial en las clases populares, Proudhon observa con amargura, desde su celda, la instalación del Segundo Imperio.

Después de su liberación, en 1852, se levanta contra la concentración de riquezas –vinculada a las concesiones de los ferrocarriles y a las connivencias de los especuladores de la Bolsa– en las manos de algunos pocos. En 1858 debe exiliarse en Bélgica para evitar un nuevo encarcelamiento, después de la publicación de su obra anticlerical *De la justicia en la revolución y en la iglesia*. Sólo vuelve a París hacia el final de su vida, más pesimista que nunca en cuanto al carácter "democrático" del sufragio universal.

En sus últimos escritos, antes de su muerte el 19 de enero de 1865, Proudhon denuncia incluso la inu-

<sup>2</sup> La Asamblea Nacional, dominada desde las elecciones del 23 de abril de 1848 por los conservadores, cerró los talleres nacionales –una organización destinada a brindar trabajo a los desocupados parisinos– desencadenando una violenta revuelta en la capital. Entre el 22 y el 26 de junio, cerca de 4.000 insurgentes fueron asesinados. Y otros tantos fueron deportados a Argelia.

<sup>3</sup> Quien fue electo, triunfalmente, Presidente de la República en diciembre de 1848.

tilidad de las candidaturas proletarias. La clase obrera debería romper con las instituciones “burguesas”, crear asociaciones basadas en el principio de mutualidad e institucionalizar la reciprocidad. En resumen, inventar una “democracia obrera”.

Si se dejan de lado algunos aspectos de las ideas de Proudhon (anti-feminismo, misoginia, e incluso una pizca de antisemitismo), frecuentes entre los socialistas del siglo XIX, su pensamiento sigue siendo actual. Especialmente teniendo en cuenta el clima de escepticismo ante el funcionamiento del sistema democrático en los países capitalistas avanzados. Porque no es seguro que los intereses de las clases populares y trabajadoras estén hoy mejor “representados” por los partidos políticos que en la época de Proudhon...

Entre todos los intentos actuales tendientes a “modernizar” el socialismo, ¿existe algún lugar para una ideología que preconice una ruptura de clase, radical pero pacífica; que exija la organización de la sociedad en función de una división del trabajo mutualista y dirigida a una menor diferenciación de los salarios; que busque la justicia preocupándose por la economía; que prefiera la representación socioprofesional al sufragio universal, siempre susceptible de



degenerar en cesarismo; que declare la guerra a los especuladores y a las grandes fortunas; que preconice un federalismo radicalmente descentralizador y de ninguna manera librecambista, y que denuncie las ingerencias “humanitarias” de las grandes potencias en los países multiétnicos? ¿O acaso Proudhon está destinado a no ser apreciado más que por aquellos, más marginales y menos mediatizados, que prefieren las librerías libertarias a los estudios de televisión?

Podemos tener simplemente la esperanza de que este pensador y militante reencuentre una parte del renombre que tuvo hace cien años.

# Competencias de la Nación y las provincias en la explotación de hidrocarburos en la Argentina

*Enrique Hidalgo\**

La intención de este trabajo es buscar referencias históricas y realizar algunas reflexiones sobre ciertas cuestiones relativas a la regulación constitucional y legal de los hidrocarburos.

Dentro de la amplia gama de aspectos que el tema ofrece, se han seleccionado:

a) El debate histórico hasta 1994 respecto de si el “dominio” o, mejor, la potestad regulatoria sobre los yacimientos petroleros correspondía a la Nación o a las provincias, y, posteriormente a 1994, cómo ha quedado el reparto de competencias;

b) La constitución de un monopolio -de hecho o de derecho- a favor del Estado para exploración, explotación, transporte y comercialización de hidrocarburos; y,

c) Cuando la explotación es realizada por un privado, cuál es la relación jurídica del concesionario con el hidrocarburo extraído, es decir, si tiene la propiedad y libre disponibilidad del hidrocarburo o está sujeto al destino que el Estado le dé, de suyo respetando la remuneración por la inversión y valor de las tareas que desarrolla.

Luego, se realiza una breve referencia a la competencia judicial y algunas perspectivas que se abren ante la situación provocada por la reforma constitucional de 1994 y las normas posteriormente sancionadas.

---

\* Abogado y asesor de recursos naturales en la Cámara de Diputados de la Nación.

## Antecedentes históricos y situación jurídica a 2007

Es útil realizar una reseña de las normas que regularon el dominio de los hidrocarburos.

Hasta mediados del siglo XX los hidrocarburos fueron regulados por el Código de Minería. Es decir, el Congreso de la Nación establecía las normas generales, el Poder Ejecutivo dictaba la reglamentación correspondiente y, por fin, las autoridades provinciales las aplicaban.

Es decir, se trataba de las reglas que el Congreso establece de acuerdo con lo prescripto por la **“cláusula de los códigos”** (actualmente art. 75, inc. 12, antes art. 67, inc. 11) que, como reza la Constitución, no altera *“las jurisdicciones locales, correspondiendo su aplicación a los tribunales federales o provinciales,*

*según las cosas o las personas cayeren bajo sus respectivas jurisdicciones”*.<sup>1</sup>

### La Colonia y el siglo XIX

Las Ordenanzas de Toledo, dictadas en el siglo XVI por el virrey del Perú Francisco de Toledo establecían la plena propiedad de la corona sobre los minerales. El principio regalista fue mantenido cuando por Real Cédula de 1783 se extendió al Virreinato del Río de la Plata la aplicación de las Ordenanzas de Nueva España (México) sancionadas por Carlos III.<sup>2</sup>

La Asamblea de 1813 no modificó el sistema si bien dictó el llamado **“Reglamento de Mayo”**, destinado a fomentar la minería.

A su vez, la Constitución de 1853 sólo previó que el Congreso dictara el código de minería, pero

<sup>1</sup> Sin embargo, en algún caso ante la intervención de una provincia, la Corte se atribuyó jurisdicción originaria cuando, de acuerdo con la cláusula de los códigos, hubiera correspondido la intervención de la justicia local y, en su caso, la actuación de la Corte federal por la vía del art. 14 de la ley 48 (ver “Sociedades Anónimas Compañía de Petróleo La República; Limitada; Compañía Nacional de Petróleos, Limitada, y Standard Oil Co., Sociedad Anónima Argentina c. Provincia de Salta” (Fallos 164:140): se trata de un interesante caso donde la provincia de Salta, mediante un decreto del gobernador, pretendió recuperar yacimientos entregados por un interventor federal a las empresas accionantes; el argumento de la provincia era la ilegitimidad de la concesión, y la Corte no juzga ese hecho, sino que considera que el decreto es inconstitucional porque una vez efectuada la concesión minera, el eventual pleito debió ser planteado ante la Justicia, de modo que hace lugar a la demanda de las petroleras por una cuestión de las formas empleadas por el gobierno de Salta, pero sin ingresar en los motivos sustanciales invocados por la provincia. La jurisdicción de la Corte es invocada porque las accionantes fundan su derecho sobre la violación de las garantías federales de propiedad y debido proceso, pero a mi juicio la cuestión remitía a instituciones locales.

<sup>2</sup> Las fuentes fueron consultadas en un trabajo de la Dirección de Información Parlamentaria de la Cámara de Diputados de la Nación.

que su aplicación correspondería a las jurisdicciones locales. El 9 de diciembre de 1853 el mismo cuerpo que acababa de sancionar la Constitución dictó el llamado ***Estatuto de Hacienda y Crédito***, redactado por Mariano Fraguero, que en su capítulo X: a) estableció la aplicación de las ordenanzas de Nueva España ya citadas que reconoce la propiedad de las minas en el titular de la soberanía, b) dispuso que la propiedad "***subterránea de minas***" era "***pública y nacional***"; y c) ordenó un registro de minas en cabeza del Estado Nacional.<sup>3</sup>

El Congreso, al sancionar el Código Civil, mantuvo el criterio regalista en su art. 2342 inc. 2, pero estableciendo que pertenecerían al dominio privado de la Nación o de las provincias según su ubicación. Mediante la ley 726 de 1875, que encomendaba al Poder Ejecutivo revisar el proyecto de ***Domingo de Oro*** de 1862 que no había sido tratado por el Congreso, mantenía el criterio del Código Civil.

La controversia respecto de la propiedad nacional o provincial ya se advertía en las normas reseñadas y, llegado un caso ante la Corte Suprema en 1884 (Fallos, 27:16), el tribunal, sin referir al Código Civil, descalificó una ley

provincial de San Juan que contradecía la ley nacional de 1857 que, como vimos, adoptó como código de minería las ordenanzas de México (Nueva España).<sup>4</sup>

El criterio del Código Civil fue mantenido en el Código de Minería (ley 1919 de 1886), que en su art. 7° prescribe que las minas son del dominio privado de la Nación o las provincias.

Ese Código de Minería tuvo origen en el proyecto encargado al sanjuanino Domingo de Oro, que lo presentó en 1863 pero no fue tratado, por la desconfianza de las provincias respecto del gobierno federal.

El espíritu privatista y liberal del código es notable. El art. 8° concede a los particulares el derecho de buscar, explotar y disponer de ellas "***como dueños***". A su vez, prohíbe al Estado explotar o disponer de las minas en el art. 9°, salvo los casos especialmente previstos. Por cierto, cabe advertir que estas normas están aún vigentes.

### ***El siglo XX, primeros 50 años: la dirección de YPF y el monopolio estatal***

En 1902 se sanciona la ley 4167, que si bien establecía un régimen para las tierras fiscales en general

<sup>3</sup> Oyhanarte, Julio, "Régimen constitucional de las fuentes minerales de energía" en La Ley, T. 88, Sección Doctrina, p. 863.

<sup>4</sup> Autos "Ruisuarez, Luisa y Juana". Se trataba del embargo de una mina efectuado con arreglo a una ley de San Juan. El ejecutado alegó que las minas no eran embargables por la ley nacional de 17 de diciembre de 1857, que adoptó como código de minería, las ordenanzas de México, que prohíben su embargo.

en el art. 15 prohibía la enajenación de tierras con ciertos minerales, entre ellos **el petróleo**, autorizando al Poder Ejecutivo a prohibir la denuncia de minas en los territorios que explorara.<sup>5</sup> En términos simples la norma implicaba la excepción de ciertos aspectos del Código de Minería.<sup>6</sup>

Luego, es de interés reseñar la sanción de la Ley 7059 en 1910, tal vez la primera ley específicamente **petrolera**, pues por medio de ella se autorizó al Poder Ejecutivo a reservar una zona de 5.000 hectáreas en la zona petrolífera de Comodoro Rivadavia a fin de que fueran concedidas para su explotación por medio de licitación pública.<sup>7</sup> También se autorizaba la explotación por la administración, destinando sus productos, principalmente, al ferrocarril y la armada.

La ley tuvo origen en un proyecto del presidente Figueroa Alcorta ante el descubrimiento de petróleo en Comodoro Rivadavia en 1907, con la intención de realizar la explotación en forma directa o

por medio de contratos con compañías privadas. El senador Villanueva advirtió que no existía interés en establecer un monopolio fiscal, sino reservar la franja descubierta, pero J. V. González sostuvo que el Estado no debía, por principio, realizar explotaciones aleatorias (de riesgo) como la minería y llamó la atención sobre la modificación del criterio del código de minas, a la vez que se pronunció contra el monopolio público, pero mucho más aún contra una concesión directa a manos privadas y en monopolio. Por ello se llamó a la sala al ministro de Agricultura, quien aclaró que se reservaría para el Estado solo una porción y el resto se sacaría a licitación. Para González, la ley implicaba la suspensión del Código de Minería, y, de tal modo, la restricción de los derechos a los particulares. Señaló que también constituía el establecimiento de un monopolio en beneficio del Estado -aun cuando la ley no lo estableciera expresamente- con la correlativa restricción a los particulares que quedaban ajenos a

<sup>5</sup> La Corte Suprema, oportunamente, rechazó el planteo de inconstitucionalidad contra este decreto en autos "Diadema Argentina (S.A.) c/ Gobierno Nacional", del 7 de agosto de 1936.

<sup>6</sup> Federico Bernal afirma que fue Enrique Hermitte en 1905 el que propuso las primeras reformas al Código de Minería. Ver "Neoliberalismo y provincialización", en "Le Monde Diplomatique", Buenos Aires, julio de 2007, p. 4. A su vez Diego Mansilla afirma que un proyecto de ley presentado en 1908 por el oficialismo para dar fondos a la División de Minas para importar equipos de prospección no fue aprobada por la oposición suscitada: ver *Hidrocarburos y política energética*, Ediciones CCC, Buenos Aires, 2007 p. 21 y nota 6 donde cita como fuente a Kaplan, M. "La primera fase de la política petrolera argentina (1907-1916)" en *Desarrollo Económico*, XIII, N° 52, 1974.

<sup>7</sup> Según Mansilla el proyecto requería la reserva por el doble de extensión que el sancionado: *Hidrocarburos y política energética* cit p. 21.

los derechos que, precisamente, el Código les confería.<sup>8</sup>

González fue un acérrimo defensor del esquema liberal y privatista de la explotación de los recursos naturales, contrario a que el Estado interviniera, lo que se expresa no sólo en sus intervenciones parlamentarias, sino también en sus obras y actividad profesional.<sup>9</sup>

En 1915 este plazo fue prorrogado por cinco años por medio de la ley 9.664.

En diciembre de 1910 Roque Saénz Peña crea por decreto la Dirección General de Explotación del Petróleo de Comodoro Rivadavia para explotar la zona de reserva. En 1922, bajo la dirección de Mosconi, se crea la dirección de Yacimientos Petrolíferos Fiscales, durante la presidencia de Alvear, que según algunos autores **constituyó la primera petrolera estatal del mundo**. La idea era controlar la producción de combustibles para la industria y el ejército. En 1923 se produce nafta para avión de la fuerza aérea y en 1925 YPF inaugura una destilería.<sup>10</sup>

Es importante recordar que en esa época Chubut y Santa Cruz eran territorios nacionales y no provincias, pero creo relevante advertir en el curso del debate la clara conciencia de los legisladores respecto de que estaban apar-

tando al petróleo del régimen general de minas, a favor del Estado.

Esta política legislativa de efectuar reservas de exclusión de los derechos de particulares en la exploración y explotación de hidrocarburos fue ratificada en 1934 con su incorporación, precisamente, al Código de Minería.

En 1927 se discutieron dos proyectos de ley en la Cámara de Diputados. Uno referido al régimen legal del petróleo, el otro al régimen administrativo para su explotación. Molinari sostuvo que la Unión Cívica Radical sustentaría la nacionalización de las minas de petróleo y su explotación por el Estado nacional, por sí, en forma directa y exclusiva, considerando a los hidrocarburos bienes privados de la Nación. Comentó que en 1920 un agente británico ofreció a Yrigoyen capitales a cambio de participación en la renta petrolera, negándose el entonces presidente a aceptarlo, aun cuando los empresarios ingleses no pretendían dirigir la explotación, sino solo participar, afirmando Yrigoyen que la Argentina podía proveerse de capitales y tecnología sin necesidad de recurrir a ese auxilio. El debate fue extenso, plagado de cuestiones reglamentarias en torno a cuál de los despachos debía tratarse primero. Prácticamente todos estaban de acuer-

<sup>8</sup> Cf. Diario de Sesiones del Senado, 1909 pp. 543 y ss., 569 y ss.

<sup>9</sup> Ver González, Joaquín V., *Escritos y opiniones en derecho*, Tercera Parte, pp. 7 y ss.

<sup>10</sup> Mansilla, *Hidrocarburos y política energética cit.* pp. 22-23.

do con que debían nacionalizarse las minas de petróleo, pero la discordancia se centraba sobre el proyecto que regulaba la administración del recurso que autorizaba la participación de empresas privadas de capital extranjero, lo que Molinari calificaba de “apariencia de nacionalización”. Por ello luego de la votación del primer despacho el bloque de la UCR se retiró del recinto.<sup>11</sup> Más tarde el proyecto que regulaba la administración fue extensamente debatido en Diputados. Ninguno fue transformado en ley por el Senado por la oposición provincial.

En 1930 se derroca a Yrigoyen. Según veremos se ha imputado a intereses de petroleras extranjeras haber instigado el golpe ante las intenciones del presidente radical de nacionalizar los hidrocarburos. Tres días después del golpe son detenidos Mosconi y Baldrich.<sup>12</sup>

En 1932 YPF empieza a producir Gas Licuado de Petróleo (GLP) para garrafas y se dicta la ley que regula la organización de la Dirección General de Yacimientos Petrolíferos Fiscales. Ella, a cargo de un directorio nombrado con acuerdo del Senado, continuaba la empresa petrolera argentina. El art. 1º prescribía que el estudio,

exploración, explotación de los yacimientos de hidrocarburos del Estado Nacional, como así también la industrialización de los productos y derivados, estaría bajo su responsabilidad.

A YPF se le atribuiría el monopolio al que ya se hacía alusión en el debate de la ley 7059. En efecto, en 1934 por decreto del 13 de junio se estableció una reserva a favor de YPF de ciertas áreas en todo el territorio nacional, que luego fue prorrogada por 10 años en 1935. Esa misma reserva fue nuevamente prorrogada por otros 10 años mediante el decreto 8358 en 1944. Las reservas se fijaban en los términos de los arts. 395 y 398 del Código de Minería conforme con la modificación de 1934. Estos artículos reconocían a la Nación y a las provincias el derecho a realizar reservas en amplias zonas geográficas, por diez años, que quedaban excluidas de su concesión a particulares. Expresamente se incluían como reservas de la Nación importantes zonas de Chubut y Neuquén. También se permitía a YPF operar en las provincias, pero no se nacionalizaba el recurso. Así Salta suscribió un contrato con Standard Oil en exclusividad. Las provincias mantenían la jurisdic-

<sup>11</sup> Cf. Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, 1927, III, pp. 183 y ss. Durante el debate del proyecto que regulaba la administración, Raffo de la Reta informó que en Persia el gobierno británico participaba de la explotación participando con el 51% de las acciones de la Anglo Persian Oil Company Limited, pagando el 16% de regalías al gobierno local. A su vez que tanto Perú, Ecuador o Bolivia calificaban al petróleo como bien del dominio de la Nación.

<sup>12</sup> Mansilla, *Hidrocarburos y política energética* cit. p. 24.



ción por el Código de Minería y obtenían las regalías.

Para finalizar con esta etapa, hay que detenerse en la sanción en 1935 de la ley 12.161 que se incorpora al Código de Minería. Allí se ratifica el criterio del Código Civil respecto del dominio privado, de la nación o de las provincias, de los yacimientos de hidrocarburos. El Estado nacional o las provincias podían explotar esos recursos por sí o mediante empresas mixtas. En el primer supuesto, la Nación debía hacerlo por medio de YPF y las provincias por "*una repartición con personería jurídica creada al efecto*". Los particulares podían explotar yacimientos de acuerdo con la regulación del mismo Código para las sustancias de primera categoría.

Las sociedades mixtas eran reguladas en el mismo código exigiendo cierta integración de directores, incluyendo al presidente, nombrados por el Poder Ejecutivo correspondiente, con acuerdo del Senado o la legislatura.

Ese mismo Código autorizaba al Poder Ejecutivo a prohibir la importación o exportación de hidrocarburos líquidos, con noticia al Congreso.

Como se señaló, se estableció en los arts. 395 hasta 398 un sistema importante de reserva de zonas a favor de YPF.

Ahora bien, como vimos, aun ante esta redacción, ya existía desde principios del siglo XX una política (expresada en leyes o decretos) que reservaba las áreas para la Nación, excluyendo los derechos de los particulares consagrados en el código de minería, cuando eran estratégicas para el Estado. A su vez, esas áreas eran asignadas a la dirección de yacimientos petrolíferos fiscales, una "*repartición con personería jurídica*", con un directorio de alto rango político, pues se designaba con acuerdo del Senado.

Sin embargo, se admitía que YPF contratara con empresas privadas, fundamentalmente extranjeras. Como luego veremos, los convenios suscritos en 1936 por YPF con los grupos Standard Oil, Shell Mex y otras, ratificados por el presidente Agustín P. Justo, eran el modo de permitir el ingreso del capital extranjero, lo que era criticado por el radicalismo y los grupos nacionalistas.<sup>13</sup>

En 1940 puede leerse en los diarios de sesiones de la Cámara de Diputados un extenso debate sobre los resultados de esos convenios, a partir de un proyecto de interpelación de Julio V. González (bloque socialista), ante la finalización del plazo de los convenios, los que, afirmaba, se habían mantenido en secreto durante años. Sostenía que los acuerdos impli-

<sup>13</sup> Ver el proyecto suscrito por Frondizi, Bertini, Lencinas, Liceaga, Bonazzola, Pomar Candioti, Rojas, Cufre y Maineri en Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de 1947, p. 671.

caban el reconocimiento de *trusts* internacionales con los que se establecía una distribución de áreas, propia del monopolio, del siguiente modo: una para Standard Oil, otra para Shell y la tercera para YPF. Ese oligopolio, en el cual YPF daba participación a las empresas privadas conformando una suerte de “*consorcio mixto*”, controlaba el negocio del petróleo perjudicando a los revendedores de naftas, cuyo margen se había reducido<sup>14</sup>. También cuestionaba el pago por YPF de patentes innecesarias o préstamos al Automóvil Club Argentino por cifras millonarias. El proyecto de González y su discurso puso acento en la importancia del hidrocarburo en la estrategia militar refiriendo, por ejemplo, que la guerra en Europa era por el petróleo y que ese había sido el motivo de la invasión de Rumania por Alemania. (Por cierto, en los años 30 sobrevolaba la guerra del Chaco entre Paraguay y Bolivia donde se atribuía a las empresas Standard Oil y Shell intereses encontrados a favor de cada uno de los países beligerantes).

Durante la interpelación, el ministro de Agricultura (Cosme Massini Ezcurra) defendió la historia de YPF y la tendencia a la

nacionalización de “*las fuentes de riqueza y la de los servicios de distribución de los recursos*”. Informó que a partir de 1935 las empresas privadas, entre ellas Standard Oil y Shell, comenzaron a importar excesivas cantidades de crudo y derivados para mediante el *dumping* perjudicar a YPF y ganar el mercado interno. Aparentemente el mercado interno era un negocio importante y resultaba necesario proteger la participación de YPF pues, decía el ministro, de otro modo sería inútil la nacionalización de las reservas. Para ello, dijo, se realizaron los acuerdos manteniendo en el ámbito de decisión del Poder Ejecutivo la importación y asegurando a YPF la colocación de toda su producción. Esta argumentación del ministro era controvertida por González quien afirmaba que los acuerdos implicaban la claudicación por el Estado nacional de las atribuciones que antes ejercía en forma directa y exclusiva por medio de YPF a favor de un conjunto de empresas sometiéndose, además, a un régimen de arbitraje privado en caso de conflicto. Esos acuerdos, según González, le impedían a YPF importar crudo sin consentimiento de las empresas<sup>15</sup>.

<sup>14</sup> González también cuestionaba una suerte de tribunal arbitral al que debía someterse YPF en caso de desacuerdo, lo que a su juicio violaba el (entonces) art. 100 de la Constitución que daba competencia a la Justicia Nacional para entender en los asuntos en los que la Nación sea parte, lo que era rebatido por Fassi. El tema es ajeno a este trabajo pero no puedo dejar de recomendar los trabajos de José Nicolás Matienzo y, fundamentalmente, el excelente dictamen del doctor Freire Romero en el caso “Sargo”, fallado por la Corte Suprema en 1973.

<sup>15</sup> Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, 1940, pp. 230 y ss. 654 y ss.

Luego, en un debate en 1942, González volvió a retomar las críticas y citó el caso de un director de YPF que justificaba no haber importado crudo de Bolivia por estar afectado por los acuerdos.<sup>16</sup>

En abril de 1944 el Poder Ejecutivo dictó el decreto 835817 mediante el cual se extendió por diez años la reserva establecida en 1934 a fin de que la dirección de YPF prosiguiera con la exploración y explotación oficial en todos los territorios nacionales, **suspendiendo el otorgamiento de permisos de exploración y concesiones de explotación de hidrocarburos.**

Previamente, en octubre de 1943, el decreto 12.648 suscrito por Ramírez había creado la Dirección Nacional de Energía, como entidad autárquica, con amplias facultades de regulación respecto de la producción, distribución y consumo de todo el combustible existente y la energía, cualquiera fuera su fuente u origen, debiendo asegurar las reservas necesarias para los fines de utilidad nacional. La dirección creada debía intensificar la búsqueda de yacimientos de hidrocarburos, así como la elaboración de derivados.

A dicha Dirección de Energía se le integró como ente "**autárquico dependiente**" la Dirección General de Yacimientos Petrolí-

feros Fiscales, mediante decreto 22.389 suscrito por Farrell y, entre otros, Perón<sup>17</sup>. Entre las amplias atribuciones asignadas se estableció que debía mantener una estadística de producción, importación, exportación y consumo, explorar, regular el mercado de producción, distribución y consumo de energía, y realizar las tareas de exploración y explotación de hidrocarburos, como así también las de industrialización y comercialización, por medio de las entidades autárquicas (YPF, entre otras). La Dirección debía funcionar con un directorio presidido por un oficial superior de las Fuerzas Armadas designado con acuerdo del Senado.

Se advierte entonces desde el descubrimiento del petróleo una decisión del Gobierno de la Nación de adoptar decisiones sobre los hidrocarburos, excluyéndolos del Código de Minas para reservarlos a las decisiones del Estado. A partir de los años '30, por medio de YPF, consagrando un monopolio fiscal. El modo que el Congreso encontró para excluir la aplicación del Código de Minería (en los términos de J. V. González: como catálogo de los derechos de los particulares) fue **establecer reservas**. Ahora bien, se mantenía el criterio de que los recursos hidrocarbúferos pertenecían a la Nación o a las provincias según su localiza-

<sup>16</sup> Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, 1942, p. 139 y ss.

<sup>17</sup> Suscrito por Farrell, Mason, Perlinguer, Perón, Teissaire, Silgueira, Pistarini y Ameghino.

ción, pero con el dato, no menor, de que los mejores yacimientos descubiertos se encontraban en territorios nacionales. Sin embargo, por las referencias de Sampay en la Convención de 1949 respecto de que tras la caída de Yrigoyen pudo existir la intención de evitar la nacionalización que el entonces presidente aspiraba, sería de interés conocer la relevancia de los yacimientos existentes en territorios no nacionales, es decir, en las provincias (seguramente Salta y Mendoza), pero es un tema que no corresponde abordar en esta nota.

Por último, es de interés advertir que hubo algunos intentos de regular la materia que no se cristalizaron. Entre ellos podemos recordar:

(i) En 1917 el proyecto de Merlo y Rodolfo Moreno (h) que declaraba a la minas de petróleo, hierro y hulla bienes privados del Estado nacional (Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, 1917, p. 45);

(ii) En 1927 el proyecto de Diego Luís Molinari y otros de similar intención al anterior, pero que, además, establecía que la explotación debía ser realizada por el Estado nacional y se declaraba la **“utilidad pública”** sobre los yacimientos, debiendo procederse a la expropiación de los que hubieran sido concedidos previamente a privados o a provincias. Este proyecto pretendía reemplazar el

art. 1º del proyecto de ley que se debatía (Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, 1927, pp. 405 y ss.).

(iii) También de 1927 es un proyecto de Nicolás Repetto que del mismo modo proponía declarar nacionales los yacimientos y solo explotables con autorización de la Nación.<sup>18</sup>

(iv) En 1932 encontramos el dictamen de la Comisión de Códigos del Senado, sobre la base de los proyectos del senador Serrey y del Poder Ejecutivo, de ley Orgánica del Petróleo, que establecía que los yacimientos eran bienes del dominio privado de la Nación o las provincias, según su ubicación. El proyecto permitía la concesión a particulares, pero el Estado podía establecer la intensidad de la explotación de acuerdo con las necesidades nacionales bajo sanción de caducidad de la concesión (art. 20). A su vez el Estado podía hacer reservas, pero se fijaba un régimen tributario de **canon y regalía** (12%) prohibiendo cualquier otro impuesto nacional, provincial o municipal (art. 29). Se admitía que los particulares explotaran minas de hidrocarburos con arreglo al Código de Minería, pero se lo prohibía a los estados extranjeros.

(v) En 1947 el proyecto de Calzagno, Frondizi, Balbín, Dellepiane, Pomar y otros, que establecía la nacionalización de los hidrocarburos, a los que calificaba de

<sup>18</sup> Cf. Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, 1927, III, pp. 64 y ss.

**“bienes patrimoniales e inalienables del dominio privado del Estado nacional”**. A su vez proponía que la exploración, explotación, industrialización, almacenaje, transporte y comercio fueran servicio público a cargo del Estado nacional, que debía prestarlo exclusiva y directamente por medio de la dirección de YPF. El 50% de las utilidades debía destinarse a las provincias o territorios nacionales donde estuvieran los yacimientos, caducando los derechos de regalías. En los fundamentos, Calcagno calificaba a la **“empresa mixta”** como una **“solución del imperialismo”**, recordando que cuando en 1938 en México **Lázaro Cárdenas** expropió a las compañías anglo-norteamericanas el abogado de la Standard Oil le propuso conformar, precisamente, una empresa mixta.

### **La federalización constitucional: convención de 1949**

La reforma constitucional de 1949 (derogada por bando militar en 1956) estableció la federalización de las fuentes de energía. El art. 40 prescribía: **“Los minerales, caídas de agua, los yacimientos de petróleo, de carbón y de gas, y las demás fuentes naturales de energía, con excepción de los**

**vegetales, son propiedades imprescriptibles e inalienables de la Nación, con la correspondiente participación en su producto, que se convenirá con las provincias”**.

Como vimos antes, existió desde los orígenes de nuestra Constitución y la sanción del Código Civil un debate jurídico y político respecto de si la reivindicación de las provincias de ser propietarias de las minas (como bienes privados) que tenía como fuente una concesión del gobierno de la Nación por medio del Código Civil o en una norma constitucional. Según Sampay, la tesis radical expuesta en la Cámara de Diputados en 1928 por Diego Luis Molinari consideraba que las minas pertenecían originaria y constitucionalmente a la Nación.

Dijo también Sampay que el ex presidente Yrigoyen reivindicaba la explotación de ellas exclusivamente por la Nación atribuyéndole la siguiente frase: **“el subsuelo mineral de la República no puede ni debe ser objeto de otras explotaciones que las de la Nación misma”**. Y señaló que su derrocamiento impidió la sanción de una ley que nacionalizaría el petróleo, advirtiendo que ese golpe de Estado **“fue festejado por los terratenientes y los petroleros norteamericanos”**.<sup>19</sup>

<sup>19</sup> Cf. La Constitución de 1949 comentada por sus autores, Ed. El Coloquio, Buenos Aires, 1975, p.301. La frase textual de Sampay es: “...cuya deposición, que impidió sancionar la ley que nacionalizaba el petróleo, fue festejada ‘por los ricos terratenientes -según anota Waldo Frank, testigo del 6 de setiembre-, sacando de sus bodegas el champaña de las mejores vendimias para acompañar el menú de los petroleros

Vale anotar que el radicalismo aceptaba esta tesis, si bien no coincidía con la necesidad de la reforma constitucional, la que calificaban como un intento de Perón para mantenerse en el poder al incorporar la reelección. En 1947, por ejemplo, Frondizi y otros diputados habían presentado un pedido de informes y un proyecto de Resolución en la Cámara de Diputados donde se cuestionaban las conversaciones con representantes de la firma Standard Oil y exigían la denuncia de los convenios suscritos en 1936 por YPF con los grupos Standard Oil, Shell Mex y otros.<sup>20</sup>

A mi juicio es relevante la reforma de 1949 ya que, reivindicando como antecedente la intención de Yrigoyen de nacionalizar el petróleo, introduce la federalización del tema lo que, veremos, se mantiene aun ante la derogación de la reforma constitucional.

Durante el mismo 1949 la ley 13.660 dispuso que la construcción de gasoductos, oleoductos,

destilerías, usinas y depósitos de hidrocarburos queda sujeta a la autorización del Poder Ejecutivo.

Como dato del mercado, recordemos que en 1955 la extracción correspondía en un 84% a YPF, pero solo el 54% del petróleo consumido era nacional. La dependencia de la importación llevó a Perón a suscribir cuestionados acuerdos con una subsidiaria de la Standard Oil de California, los que fueron anulados por el gobierno surgido del golpe de 1955.<sup>21</sup>

### **Luego de 1955**

Luego del golpe de Estado que depuso al gobierno constitucional en 1955 las autoridades de facto anularon la reforma constitucional de 1949<sup>22</sup>, y en 1957 convocaron a una reforma constitucional, donde el peronismo estuvo proscrito<sup>23</sup>. De suyo, tal convención fue objeto de cuestionamientos sobre su legitimidad, no solo por parte de los peronistas, sino también por juristas como Oyhanarte.<sup>24</sup>

---

americanos". Convención Nacional Constituyente, Buenos Aires, Imprenta del Congreso de la Nación, 1949, Reunión 6, p. 282.

<sup>20</sup> El Pedido de informes fue suscrito por Frondizi, Bertini, Lencinas, Liceaga, Bonazzola, Pomar Candioti, Rojas, Cufre y Maineri en Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de 1947, p. 671. El de Resolución por Frondizi, Rubino, Zanoni, Galvagni, Córdoba, Errecart, Busaniche, Araújo, Paulina y Ravignani. Otro, también de Resolución, pedía la expropiación, suscrito por Frondizi, Balbín, del Mazo, Peña Guzmán y otros.

<sup>21</sup> Mansilla, *Hidrocarburos y política energética* cit. p. 28.

<sup>22</sup> No fue el único hecho jurídicamente insólito y brutal, pues también removieron a la Corte Suprema por decreto o fusilaron a ciudadanos sin respeto por el debido proceso, aun aplicando una pena *ex post facto*, pues al momento de los hechos ocurridos en 1956 la pena de muerte había sido derogada por el mismo gobierno en 1955.

<sup>23</sup> Como es recordado, se dio en dicho acto un alto porcentaje de voto en blanco: mayor que el partido más votado.

<sup>24</sup> Ver Oyhanarte, Julio, op cit. Este autor no puede ser calificado como peronista, pues

Ahora bien, aun cuando esta Convención solo incorporó el art. 14 bis a la Constitución y no trató el régimen de los hidrocarburos, los debates previos que se reflejan en la nota de Oyhanarte ya citada permiten advertir que la nacionalización dispuesta en 1949 estaba en debate. La postura "**provincializadora**" era expresada por un joven abogado, que luego en 1976 fue ministro de Economía del ex presidente Videla, **José A. Martínez de Hoz**. También adherían a ella González Calderón y Guillermo Cano<sup>25</sup>. Oyhanarte sostenía la potestad de la Convención para nacionalizar los hidrocarburos y los minerales nucleares y, además, la necesidad de que ello ocurriera.

El trabajo de Oyhanarte tiene algunos aspectos de indudable interés. Cita a favor de su tesis la opinión de **Alberdi** respecto de la necesidad de que los temas esenciales al desarrollo estuvieran en cabeza de la Nación, señalando como ejemplos las grandes obras como "*caminos de hierro, canales, puentes, grandes mejoras materiales...*" pues decía que "*... solo es grande lo que es nacional*". También la de Raúl Prebisch, quien reclamaba la continuación de la política nacional contraria a las concesiones privadas, "*a fin de resguardar el país de la acción de*

*las combinaciones monopolistas internacionales*".

Oyhanarte expresa una postura fervientemente nacionalista, rebatiendo argumentos provincialistas y sumando los propios, entre ellos la necesidad de ver al petróleo y todos los aspectos del negocio (explotación, transporte, refinación y comercialización) como un **servicio público integral**. Al respecto, rescato una ironía del autor dirigida hacia quienes sostenían que la existencia de un servicio público implicaba solamente una regulación especial del poder de policía respecto de las empresas, pues refería que según esa tesis "*en sentido estrictamente jurídico, la exploración y explotación de petróleo y uranio pertenecería a la misma especie que las actividades de un farmacéutico*".<sup>26</sup>

La ley 14.773, sancionada en noviembre de 1958 mantuvo el espíritu de federalización del petróleo que venía desarrollándose conforme fue visto en el tránsito desde aquel Código de Minería de Oro que prohibía al Estado la explotación y daba a las provincias el dominio originario.

En efecto, el art. 1° de la ley 14.773 establecía que los yacimientos de hidrocarburos existentes en todo el territorio y plataforma submarina eran bienes exclu-

---

es recordada su participación en la Corte Suprema que, posteriormente, admitió el sometimiento de civiles al Código de Justicia Militar, por ejemplo en el caso "Pucci", con disidencia de Orgaz, que precisamente se utilizó para reprimir al peronismo.

<sup>25</sup> Oyhanarte, Julio, op cit., esp. Notas 5 y 6.

<sup>26</sup> Oyhanarte, Julio, op cit. pp. 870, 881, 882.

sivos, imprescriptibles e inalienables del Estado nacional, gozando las provincias en cuyos territorios se encontrasen de un derecho a participar en el producido, que luego fijaba en el 50%. El art. 2º otorgaba el monopolio de las actividades de exploración, explotación, industrialización, transporte y comercialización a YPF, Gas del Estado y Yacimientos Carboníferos Fiscales, los que gozarían de autarquía.

Al decir del miembro informante en el Senado, senador Wiedmann, el proyecto tenía seis puntos relevantes: 1) La nacionalización de los hidrocarburos, 2) El monopolio estatal -que según él el art. 40 de la Constitución de 1949 no lo establecía-, 3) Lo vinculado con la caducidad de las concesiones, que la ley no establecía en el art. 3º y el senador criticaba invocando a Yrigoyen, 4) La prohibición de otorgar nuevas concesiones, 5) La coparticipación con las provincias y territorios nacionales, y 6) La inmunidad de YPF respecto de las tasas e impuestos locales.

En 1960 se sancionó la ley 15.735, que establecía la participación de las provincias en el producido y fue observada por el Poder Ejecutivo.

La jurisdicción federal se mantuvo luego con la sanción de la ley 17.319. Esta ley está aún vigente, pero con relevantes reformas emergentes de la sanción de la ley 24.145, la reforma de 1994 de la Constitución Nacional (art.

124), el DNU 506/03 y la ley 26.197, llamada "**ley corta**" que, finalmente, eliminaron la jurisdicción federal, al menos en gran medida.

La ley 17.319 (cuyo antecedente alguien encuentra en la ley española), sancionada durante la dictadura de Onganía, establecía la propiedad inalienable e imprescriptible de la Nación de los yacimientos, como veremos, actualmente modificado por la "**ley corta**" que, de acuerdo con la reforma de 1994, reconoce a las provincias o a la Nación dicho dominio, según el lugar de los yacimientos.

El art. 3º de la misma 17.319, aun vigente, reconoce la facultad del Poder Ejecutivo Nacional de fijar las políticas de exploración, explotación, industrialización, transporte y comercialización de hidrocarburos, con la finalidad principal de: a) satisfacer las necesidades de hidrocarburos del país, y b) mantener reservas que aseguren esa finalidad.

A su vez, el art. 6º admite que el dominio de los hidrocarburos extraídos corresponde al productor, pero que deberá transportarlos, comercializarlos o industrializarlos de acuerdo con las reglamentaciones que dicte el Poder Ejecutivo, siendo obligatoria su utilización en el país cuando las necesidades de consumo así lo requieran, pudiendo la autoridad fijar los precios. Asimismo, la exportación se autoriza cuando no fueran necesarios para cubrir la



demanda interna y a precios razonables.

Es relevante advertir que la legislación referida establecía que el Estado, por medio de YPF, era dueño de los hidrocarburos producidos. Cuando hubieran sido extraídos por empresas privadas, que recibían una retribución por la operación, pero no se transformaban en dueños del petróleo o gas o, mejor dicho, no podían disponerlos libremente. La vinculación entre YPF y los privados era objeto de debate como así también el precio que las refinerías pagaban por el crudo. Pero no estaba en debate que el productor carecía de la libre disponibilidad del hidrocarburo.

En este período es interesante recordar que el presidente Frondizi, aun cuando desde el llano había criticado los contratos de Perón, autorizó a empresas privadas extranjeras a ingresar en el mercado de la extracción, atando el precio del crudo al valor internacional, pero manteniendo el resto de los eslabones en manos de YPF. Esos convenios fueron anulados en 1963 por el presidente Illia y, a pesar de las amenazas de las empresas, no implicaron una baja en la producción. Durante el gobierno de Onganía, además de sancionarse la ley 17.319 como ya vimos, **se autorizó la cesión gratuita** por YPF de áreas en explotación, entre ellas algunas que habían

sido objeto de los contratos de Frondizi luego anulados, destacándose los yacimientos Cerro Dragón y La Ventana que representaban aproximadamente el 12 % de la extracción nacional.<sup>27</sup>

### ***La nacionalización de las bocas de expendio en 1975. La dictadura militar entre 1976 y 1983***

1. Durante el gobierno constitucional de 1973 hasta 1976 se produjo la nacionalización de la comercialización, cuyos efectos son discutidos. Según quienes proponían la nacionalización de la comercialización en 1974, YPF producía el 99% del petróleo, pero sólo comercializaba el 50% de los derivados. El restante 1% era producido por Shell.

Esa comercialización había sido capturada por las empresas privadas, fundamentalmente Esso y Shell, del siguiente modo: i) en el período 1958-1962 habían obtenido el 51% de las nuevas bocas de expendio, ii) en el período 1963-1966 sólo habían sido autorizadas para el 14% de las nuevas estaciones de servicio y iii) entre 1967 y 1973 lograron el 55,9% de las mismas. A su vez, YPF había logrado autorizaciones para el restante 44,1% de las nuevas bocas de comercialización, aun siendo casi el único productor.

Según los autores favorables a la nacionalización de las bocas de comercialización, las refinerías de

<sup>27</sup> Mansilla, *Hidrocarburos y política energética* cit. pp. 30-31.

las empresas privadas recibían más crudo que las de YPF, a precios subsidiados en relación con los valores internacionales, y en las mismas condiciones que la empresa estatal, es decir, con el mismo margen de ganancia por cada litro de derivados vendido e igual plazo de retención de los gravámenes a los combustibles (52 días).<sup>28</sup>

Tales fueron los argumentos que dieron fundamento al decreto 632 del 27 de agosto de 1974 del Poder Ejecutivo mediante el cual se instruyó a la Secretaría de Energía para que todas las bocas de expendio de derivados de hidrocarburos fueran centralizadas en YPF.

El decreto fue objeto de recursos de reconsideración interpuestos por Shell y Esso fundados sobre que la Constitución no ampara monopolios y que la autorización para ejercer el comercio no tratándose de un servicio público no puede ser revocada. Los recursos fueron rechazados en diciembre de 1974 sustentado sobre los arts. 2º y 3º de la ley 17.319 que autorizan al Poder Ejecutivo a reglamentar las actividades del art. 2º, entre ellas la comercialización, señalando que la de hidrocarburos es un servicio público por sus características. Asimismo, se sostuvo que YPF era dueño del hidrocarburo que extrae (arts. 6º y 94, ley 17.319) y por ello titular de la

facultad de disponerlo.

Si YPF producía el crudo y sólo esa empresa podía comercializar sus derivados, el decreto implicaba un plan de expropiación de las refinerías privadas (Esso) o, cuanto menos, que ellas trabajaran a *façon* o a tarifa para YPF.

En 1976, a un mes del golpe del 24 de marzo, más precisamente el 27 de abril, Videla dictó el decreto 223/76 que creaba una comisión honoraria para resolver la situación de Esso y Shell creada por el decreto 632/74. El producto de esa comisión dio un resultado en 1977. Por Decreto 1535 del 26 de mayo de 1977 (suscrito por Videla y Martínez de Hoz) se excluyó a Esso (que había iniciado juicio al Estado nacional) de los efectos del decreto 632/74, reintegrándole las bocas de expendio, y se aprobó una indemnización en su favor por aproximadamente **13 mil millones de pesos**, dejándose sin efecto el pedido de rendición de cuentas que YPF le había formulado. Lo propio se hizo con Shell por decreto 1536 de 1977 con una cifra cercana a los **14 mil millones de pesos**.

Luego, por decreto 2568 en 1979 se derogó el decreto 632/74.

La nacionalización de las bocas de expendio no fue una medida considerada relevante por parte del plantel de economistas que acompañaban al ministro de

<sup>28</sup> Scalabrini Ortiz, Jorge, *Petróleo y Liberación*, Buenos Aires, Pus Ultra, 1975 pp. 73 y ss.

Economía José Ber Gelbard. Para otros actores de esa época el interés en la medida fincaba en apropiarse de la recaudación tributaria incluida en el precio de los combustibles.

2. Con el argumento de permitir la recuperación secundaria en 1977, de modo similar a la época de Onganía, YPF cedió unas 10 áreas en explotación (1.024 pozos) que representaban el 10% de la extracción y que entre 1977 y 1990 implicaron el 32% del petróleo producido, a empresas privadas (Pérez Companc –luego adquirida en 2002 por Petrobrás-Bridas, Astra, Amoco, Socma, Soldati, etc.) **en forma gratuita**. En realidad la contraprestación era inversiones y promesas de extracción en un 92% más de lo proyectado por YPF que luego no cumplieron **pero YPF condonó las multas**. En 1982 el gobierno militar prorrogó los contratos.<sup>29</sup>

### **La privatización de YPF, la provincialización del dominio originario y la desregulación del sector durante los años '90**

i. Mediante el decreto 2778 de 1990 el entonces presidente Menem<sup>30</sup> transformó a YPF, que era una sociedad del Estado, en una sociedad anónima a partir del 1 de enero de 1991. El art. 7°

excluyó a YPF S.A. del control de las leyes de obras públicas, contabilidad, procedimientos administrativos, etc., disponiendo en el art. 8° que sus contrataciones se regirían por las normas de derecho privado. A su vez, el art. 10 autorizó al Ministerio de Economía para ofrecer en el mercado las acciones y obligaciones de YPF S.A. El personal quedaba sujeto a la ley de contrato de trabajo. El decreto incluía un anexo con un plan de transformación donde establecía la venta o cierre de refinerías como la de Campo Durán, San Lorenzo y Dock Sud, la asociación con empresas hasta en un 50% para la exploración y explotación de áreas de YPF aun de campos en explotación como los de la Cuenca del Noroeste o la Austral, y de oleoductos, la privatización de los servicios “no estratégicos” como la sísmica, perforaciones, ingeniería de obras o flota de camiones.

Otro dato relevante en esta breve excursión histórica son los decretos dictados por el presidente Menem que establecieron la libre disponibilidad del hidrocarburo, la libre disponibilidad de las divisas que percibieran por la exportación y la desregulación del transporte.

El decreto 1055 de 1989 que reglamentó la asignación de áreas

<sup>29</sup> Mansilla, *Hidrocarburos y política energética* cit. p. 31. Para un desarrollo del tema ver Bonelli, Marcelo, *Un volcán en llamas. Los contratos petroleros*, Corregidor, Buenos Aires, 1984.

<sup>30</sup> El ministro de Economía era Erman González.

de "*interés secundario*" estableció que las empresas que resultaran adjudicatarias bajo dicho régimen tendrían la libre disponibilidad de los hidrocarburos que produjeran. Lo que fue extendido a los nuevos concesionarios por el art. 4° del decreto 1212, también de 1989. El art. 6° del mismo decreto dispuso la libre importación y exportación de los hidrocarburos. Esto fue ratificado y extendido a todos los productores mediante el decreto 1589 de 1989.

Por decreto 2851 de 1964 el Poder Ejecutivo ejercido por Arturo Illia había establecido la obligatoriedad del ingreso y negociación en el mercado de cambios de las divisas provenientes de exportaciones de productos nacionales. Esto fue derogado por el decreto 530 de 1991 suscrito por Menem. En lo específico de los hidrocarburos, la libre disponibilidad de los mismos fue extendido a las divisas provenientes de su exportación hasta el 70% por medio del decreto 1589.

A su vez, el decreto 44 de 1991 estableció la desregulación del transporte de hidrocarburos y, para ello, se eliminó el monopolio de YPF y Gas del Estado limitando las prioridades de YPF. El decreto da grandes atribuciones a la Secretaría de Energía para regular la materia, fijar precios, etc. respecto del transporte de hidrocarburos que se califica de servicio público.

En síntesis, el gobierno de Menem modificó drásticamente el

esquema de producción, transporte y disposición de hidrocarburos. Primero disponiendo la libre disponibilidad de los mismos y las divisas. Y, luego, previa transformación de YPF en una sociedad anónima, privatizando la mayoría accionaria.

ii. La ley 24.145 comenzó el proceso de provincialización que ya en los años '50 defendía Martínez de Hoz. Así, el art. 1° estableció la transferencia a las provincias del dominio público sobre los yacimientos existentes en sus territorios o hasta las 12 millas marinas. Dicha transferencia se produciría cuando se dictara la ley modificatoria de la 17.319 que la adecuara a la provincialización (ver arts. 5 y 22). Pero, sin perjuicio de lo anterior, excluyó las principales áreas en exploración o concesionadas pues no se incluían: a) las asignadas a YPF, b) las concesionadas por la Nación ni c) los nuevos contratos relacionados con a) y b).

iii. Pero esa ley 24.145 a la par que transfería competencias a las provincias sobre ciertos yacimientos, en su título II continuaba el plan de privatización, aprobando los decretos del Poder Ejecutivo sobre esa materia. Para ello conformó el capital de la sociedad anónima YPF en cuatro tipos de acciones: Las clase A pertenecientes al Estado nacional, las clase B a las provincias hasta el 39%, las clase C de los trabajadores hasta el 10% bajo el régimen de propiedad participada (leyes 23.696 y 25.471) y las clase D del

capital privado. Todas podían transformarse por venta en clase D, como ocurrió salvo en una pequeña porción que se mantienen de las Clase A en manos del Estado nacional, de casi ningún valor como capital social y con derecho preferencial respecto de: a) decidir la fusión con otra sociedad, b) aceptar una situación de copiamiento hostil, c) transferir la totalidad de los derechos de explotación, y d) disolver la sociedad. Las acciones de clase B se adjudicaban a las provincias productoras de petróleo en pago de un acuerdo transaccional con la Nación por una deuda que las mismas reclamaban por regalías mal liquidadas (ver decreto 2284/92).

La misma ley autorizó la privatización del capital de las provincias y la Nación obligando a una liquidación conjunta (art. 10). La autorización era por el total, pero el 50% era obligatorio (sic).

Asimismo, el Estado nacional asumía los créditos y deudas de de YPF al 31 de diciembre de 1990.

La ley establecía algunos controles parlamentarios y asignación de recursos que fueron vetados por el Poder Ejecutivo (ver decreto 1858/92).

iv. En 1994 la reforma constitucional auspiciada por Carlos Menem para lograr su reelección permitió la incorporación en el actual art. 124 de un segundo párrafo que establece que:

*“Corresponde a las provincias del dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio”*. Es obvio que triunfaba la tesis provincialista. Fue un error y, por cierto, resulta llamativo que las provincias agrícolas que no poseen grandes recursos mineros ni de hidrocarburos no hayan medido las consecuencias económicas, sociales y políticas de esa decisión que dejó gran parte de las decisiones sobre los recursos naturales que producen energía en poder de las provincias más despobladas, lo que genera una relación inversamente proporcional en el país respecto de la participación democrática en tales decisiones.

v. *Decreto de necesidad y urgencia N°. 546/2003 y la ley 26.197 (“ley corta”)*

Ante la sanción de la reforma constitucional de 1994 recién en el año 2003 se dictó en el ámbito federal una norma relevante respecto del dominio de los yacimientos, es decir, de las facultades de administración y explotación del poder público. El decreto 546 de ese año hace referencia en sus considerandos a la situación *“jurídicamente ambigua”* reflejada en que las provincias eran las titulares constitucionales del recurso pero carecían de atribuciones por el régimen legal de la ley 17.319.

El decreto de necesidad y urgencia dispuso que las áreas que revirtieran a las provincias (denominadas *“en transferencia”* por el

decreto 1955 de 1994) y aquellas que determinarían las autoridades provinciales serían administradas por ellas ejerciendo las atribuciones que la ley 17.319 reconoce a la autoridad de aplicación. De todos modos, las empresas y las autoridades provinciales debían mantener informada a la autoridad nacional.

La autoridad nacional mantenía el ejercicio de las facultades emanadas de los arts. 2º y 3º de la ley 17.319 y, también, mantenía su jurisdicción sobre las áreas concesionadas por el Estado nacional.

De tal modo se creaba un régimen doble. Las áreas ya concesionadas se mantenían bajo jurisdicción federal. Las nuevas o las que revirtieran, fuera por voluntad del concesionario o por la sanción que la autoridad nacional les aplicara caducando sus derechos por incumplir sus obligaciones, devían en jurisdicción provincial.

El esquema de provincialización concluye en el año 2006 con la sanción de la llamada *ley corta* (ley 26.197). Allí se modifica el art. 1º de la ley 17.319 estableciendo que los yacimientos de hidrocarburos pertenecen al patrimonio *“inalienable e imprescriptible”* de la Nación o las provincias, según el lugar en que se encuentren. Respecto del mar, hasta las 12 millas se reconocen patrimonio de las provincias o la *ciudad de Buenos Aires*. La ley les otorga a las provincias la administración de

los yacimientos, aun los que habían sido concesionados por el Estado nacional que el DNU 546/2003 reservaba al gobierno nacional.

Según la nueva ley, las facultades de las provincias son las que surgen de la ley 17.319. Entre ellas las de renovar las concesiones, controlar los contratos, aplicar las sanciones, etc.

El Gobierno de la Nación se reserva el diseño de las políticas energéticas en el nivel federal.

### ***De la Rúa y la prórroga de Loma de la Lata en el año 2000***

Por decreto 1252/2000 el presidente De la Rúa concedió a Repsol YPF S.A. la prórroga de la concesión del yacimiento Loma de La Lata–Sierra Barrosa, uno de los más importantes de gas natural. El argumento del decreto fue que, a juicio del entonces presidente, era *“imprescindible”* realizar *“importantes inversiones”* para la extracción y la preservación ambiental y que YPF había *“dado buen cumplimiento”* a sus obligaciones.

La prórroga invocaba los arts. 35 y 98 de la ley 17.319 y se extendía por diez años, hasta el año 2027. Como vimos, la atribución de prorrogar los contratos, luego de la *“ley corta”*, fue transferida por el Gobierno de la Nación a las provincias.

### 3. Breve referencia a ciertos conceptos vinculados con el dominio sobre los yacimientos (dominio originario, eminente, útil) y la jurisdicción

Existe un debate respecto de la naturaleza jurídica o el carácter del dominio sobre los yacimientos. En primer lugar el debate finca en el carácter del “*dominio originario*” del Estado, nacional o provincial. Luego, en el caso de acceder el privado a la explotación, acerca de sus derechos de propiedad sobre la concesión o los hidrocarburos.

Desde el punto de vista del dominio del Estado sobre los hidrocarburos, Julio Oyhanarte, citando a Jellinek, señala que el dominio sobre el territorio y los bienes por parte de un Estado no es *dominium* sino *imperium*. Esa potestad territorial es lo que se denomina “*dominio eminente*”. De acuerdo con Villegas Basavilbaso “*el dominio eminente no constitu-*

*ye un derecho de propiedad; una potestad que el Estado ejerce potencialmente sobre las personas y los bienes*”.<sup>31</sup>

El dominio eminente es invocado por algunas constituciones provinciales, como la de la Buenos Aires en su art. 28. En la Convención constituyente de esa provincia de 1870-1973 Quirno Costa dijo que el ejercicio del dominio eminente es el ejercicio de un derecho de la soberanía del Estado sobre los bienes.<sup>32</sup>

La Corte Suprema ha calificado a las minas como “*bienes privados*” de la Nación o de las provincias, de acuerdo con el art. 2342 del Código Civil.<sup>33</sup>

Como es conocido, la Constitución Nacional, reformada en 1994, prescribe que el “*dominio originario*” de los recursos naturales corresponde a las provincias, en decisión contraria a la adoptada en 1949. No parece haber demasiadas dudas de que la gran relevancia de la norma de 1994 corresponde al viejo debate

<sup>31</sup> Oyhanarte, cit. p. 872 nota 55-56.

<sup>32</sup> En mi libro *Comentario de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires*, Buenos Aires, Depalma (Lexis Nexis), 2000, pp. 81-85 creo que no he tratado con suficiente claridad la posibilidad de la existencia de territorios nacionales o de jurisdicción nacional, fuera de los territorios provinciales y, de tal modo, la incorrección de las constituciones provinciales que invocan límites y derechos diferentes de los establecidos por el Congreso, por ejemplo en relación con el mar. Tampoco creo haber referido correctamente las atribuciones del Congreso respecto de la regulación de otros bienes como los hidrocarburos, más allá de la norma de la Constitución Nacional que establece el dominio originario de los recursos naturales. También en: <http://enriquehidalgo.wordpress.com/2007/04/05/comentarios-sobre-la-constitucion-de-la-provincia-de-buenos-aires/#more-7>

<sup>33</sup> C.S.J.N., autos “*Diadema Argentina (S.A.) c/ Gobierno Nacional*”, del 7 de agosto de 1936.

sobre la propiedad minera y, fundamentalmente, sobre los hidrocarburos, entre las tesis nacionalizadoras y provincializadoras.

Así, Cassagne considera que el concepto de “**dominio originario**” proviene del derecho minero y que debe diferenciarse del “**dominio eminente**”. El primero es el que corresponde a una persona desde el origen o descubrimiento de la cosa y el eminente implica una potestad. En el marco del derecho minero, esa potestad tiende a asegurar los derechos del dueño de la mina y el interés público en su explotación correcta. El dominio originario no se extingue cuando se permite la explotación de la mina (*dominio útil o derecho de explotación*). Tampoco implica en su criterio un *derecho real de dominio*.<sup>34</sup> Este autor, en la nota citada, desarrolla tesis encaminadas a destacar los derechos de los concesionarios, fundamentalmente de propiedad sobre los hidrocarburos que extraen.

En este ámbito del dominio privado, ya desde hace muchos años se hablaba de una suerte de separación entre la propiedad del titular del dominio de la superficie, sobre la que aparece, en palabras de Joaquín V. González, una “*propiedad nueva incrustada en la suya con tantos y tan formidables*

*privilegios*” que exige “*indemnizaciones que satisfagan el valor real de la tierra ocupada por el mine-ro*”.<sup>35</sup>

A los fines de este trabajo sólo es relevante decir que lo decisivo es comprender, dentro del ámbito del derecho público y ante la norma de la Constitución Nacional que atribuye el dominio originario a las provincias, que **dominio no es sinónimo de jurisdicción**. Puede haber jurisdicción sin dominio y eso es lo que ocurre, en mi criterio, con los hidrocarburos en la relación entre la Nación y la provincia titular del “**dominio originario**”. La Nación tiene la jurisdicción para regular si así lo desea el modo de explotación, en el más amplio sentido de acuerdo con la cláusula de los códigos (que prescribe que el Congreso dicta el Código de Minería), la del progreso y la del comercio, entre otras (ver art. 75, C.N.). Asimismo, desde el punto de vista legal, la propia “*ley corta*” atribuye al gobierno federal el dictado de las políticas energéticas federales.

Luego, el debate sobre los diferentes conceptos antes citados (útil, minero, eminente, originario) resulta interesante en cada caso, pero no es lo que se pretende trabajar acá. En su caso, y especialmente en lo que hace a los dere-

<sup>34</sup> Cassagne, Juan Carlos, “El dominio de los yacimientos de hidrocarburos. Su relación con las potestades nacionales y provinciales y los derechos de los concesionarios”, *La Ley*, 30 mayo 2007, pp. 1 y ss.

<sup>35</sup> González, *Escritos y Opiniones en Derecho*, Tercera Parte, p. 8.



chos de los particulares sobre los yacimientos de hidrocarburos, vale recordar que, como diría Olivecrona, la propiedad es un término o concepto hueco. Es decir, una fórmula para referir que según una serie de causas se produce un conjunto determinado de consecuencias. Lo relevante es entonces conocer: a) quién posee la facultad para dictar las normas que regula el nacimiento de derechos de los particulares sobre los yacimientos, b) quién debe aplicarlas y, en cada caso, c) verificar qué derechos se han dado al concesionario dentro de las reglas fijadas por la autoridad competente.

Ahora bien, desde ya, creo que no es menor distinguir entre el hidrocarburo extraído del que obra en el yacimiento dado en concesión, bajo tierra, a los fines de evaluar derechos de propiedad del concesionario. El empresario recibe una concesión de exploración y, luego, de explotación. Así, sus derechos son para extraer el hidrocarburo y luego, según los contratos, entregarlo al concedente por un precio o disponer de él, con arreglo a la legislación nacional que puede establecer prioridades de utilización, destino, etc. En ningún caso el concesionario **“compra”** el hidrocarburo que está bajo tierra ni pasa a ser su propietario. De tal modo, las reservas siempre pertenecen al Estado concedente.

### ***Las perspectivas de los hidrocarburos ante la situación dada por la reforma constitucional de 1994 y el abandono del monopolio y la jurisdicción federal: el Código de Minería***

a. Según mi criterio la tesis provincializadora que se impuso en 1994 no favorece el desarrollo nacional con equidad. Las provincias que tienen los mejores yacimientos de petróleo y gas son las menos pobladas. A la inversa, las más pobladas, las que más consumen energía, no tienen yacimientos. A esto debe sumarse la desigual representación política en el Congreso, no solo en el Senado donde no se contempla la diferencia de población entre cada provincia sino también en la Cámara de Diputados, donde no se ha actualizado la representación por los nuevos censos y las provincias menos pobladas tienen garantizada una representación de cinco diputados. Vale como dato ilustrativo señalar que cada diputado de la provincia de Buenos Aires representa a casi 200.000 habitantes y, en el otro extremo, cada diputado de Tierra del Fuego representa a 20.000. De este modo se verifican las siguientes situaciones: i) la Nación pierde control de los hidrocarburos; ii) las empresas negocian con unidades políticas más débiles como son las provincias; iii) las provincias agrícolas y más pobladas como Buenos Aires,

Córdoba y Santa Fe se ven perjudicadas por no acceder a las fuentes de energía en forma directa ni mediante la Nación; iv) la renta por los hidrocarburos beneficia a las provincias en forma directa, mientras que la renta agrícola queda en manos de la Nación.

b. El abandono del monopolio en la extracción de hidrocarburos hizo perder a la Nación una herramienta fundamental para el desarrollo. Un país que no tiene control estratégico de sus fuentes de energía es dudoso que pueda tener un futuro próspero. Por cierto, las políticas que no adopta la Argentina al respecto serán decididas por otros.

Ahora bien, aun sin regular un monopolio, el Estado podría tener políticas de desarrollo, pero para ello debería contar con, al menos:

(i) una burocracia técnica eficiente que le permita controlar la exploración, producción, comercialización y reservas del país, de modo de generar las reglas que bajo la explotación privada provea una administración de las fuentes energéticas a favor del país. Ello implica un conocimiento profundo de tecnología, costos, etc. Asimismo, es necesario establecer con precisión y hacer cumplir las regulaciones ambientales, pues los pasivos de este tipo son de valores muy elevados en esta industria.

(ii) una empresa estatal que bajo competencia establezca precios y costos testigo para controlar a los privados.

Ambas se han perdido. La burocracia técnica ni siquiera parecería tender a formarse porque la provincialización no ayuda a su formación, y la empresa Enarsa aún no es un jugador ni siquiera minoritario en el mercado de los hidrocarburos.

Las perspectivas no pueden ser buenas. Es obvio que las empresas privadas pretenderán exportar los hidrocarburos (o sus derivados) ante el precio internacional. La pregunta es si, como creo, el interés nacional es contrario a esa exportación de recursos no renovables, al menos ante el limitado horizonte de reservas, el Estado contará con herramientas suficientes para hacer prevalecer las decisiones nacionales. Esto, naturalmente, se resolverá no sólo de acuerdo con las reglas jurídicas, sino con el poder político del gobierno, en cada caso, ante las empresas petroleras.

c. Desde el punto de vista jurídico y constitucional político, a mi modo de ver, las grandes herramientas con que cuenta el gobierno nacional son la facultad de dictar el Código de Minería y de establecer reglas federales para fijar las políticas estratégicas en materia de energía en general e hidrocarburos en particular. Asimismo, la definición de la provisión de energía como un servicio público también concede al Gobierno de la Nación facultades relevantes para intervenir en este mercado.

(i) *Código de Minería*. El art. 75, inc. 12 prescribe que el Congreso

dicta el Código de minería pero que son las jurisdicciones locales las que deben aplicar esas reglas. A mi modo de ver, la actual ley 17.319 se ha transformado por imperio de la ley 26.197 (*ley corta*) en el Código de minería en lo que hace a los hidrocarburos. Ha dejado de ser una norma federal, de aplicación por las autoridades nacionales y jueces federales, para ser nacional: un código de aplicación obligatoria en todo el país por las autoridades y jueces provinciales.

De esta manera el Gobierno de la Nación puede y debe establecer reglas para fijar de qué modo y por cuáles plazos las provincias pueden explotar por sí o dar en concesión los yacimientos. También fijar reglas de extensión de tiempos, renovaciones, etc.

(ii) *Presupuestos mínimos ambientales*. Obviamente, también es atribución de la Nación fijar los presupuestos mínimos ambientales. Así lo prevé el art. 41 de la Constitución Nacional. De suyo, se trata de un tema relevante en el ámbito de la exploración y explotación de hidrocarburos. Estas tampoco alteran la jurisdicción local, salvo los casos en que afecten bienes federales o se trate de eventos que incluyan a más de una provincia.

(iii) *Reglas federales*. Conforme con lo prescripto por el art. 75, inc. 18 (*cláusula del progreso*) y 19 (*cláusula del desarrollo con justicia social*) de la Constitución, el Congreso puede dictar reglas

para preservar los intereses nacionales vinculados con los fines que allí se establecen. En tal sentido, va de suyo que puede determinar los modos de uso de un bien estratégico como los hidrocarburos, excluyéndolo de la reglas del mercado o manteniendo la libre disponibilidad, conforme resulte la decisión política que, indisputablemente, corresponde a la Nación y no a las provincias.

En igual sentido puede y debe establecer pautas de reservas y explotación racional.

Obviamente, también es su facultad exclusiva reglar el comercio interprovincial y la exportación e importación de acuerdo con lo prescripto por el art. 75, inc. 13 (*cláusula del comercio*) e imponer derechos de importación (retenciones) de acuerdo con lo que prevé el inc. 1° del mismo artículo.

(iv) *Reservas*. Por último parece interesante recordar que, como vimos en la primera parte de este trabajo, ha sido una práctica de política legislativa establecer zonas de reserva a favor de la Nación desde principios del siglo XIX en los territorios con yacimientos hidrocarburíferos importantes. Esas normas excluían territorios de las reglas del Código de minería y los reservaban para el Estado nacional. La regla de la Constitución de 1994 que reconoce el dominio originario a las provincias no modifica la facultad de la Nación, en su caso en el marco del inc. 30 del art. 75.

(v) *Servicio público*. En el marco de esta figura, que para los autores clásicos franceses como Duguit reemplazó a principios del siglo XX el paradigma de la soberanía como fin del Estado, el Estado nacional puede establecer pautas para regular e intervenir en el negocio de modo de garantizar el servicio al universo que determine.

### **Apéndice: Jurisdicción judicial federal o local: algunos casos de la Corte que ayudan a ver el problema de fondo**

Este artículo, que bien puede calificarse como una suerte de *collage* de varios temas vinculados, podría concluir en el punto anterior, pero me parece oportuno incluir una alusión sobre la jurisdicción federal o local en la reciente jurisprudencia de la Corte Suprema.

a. Como vimos, la Constitución establece en su art. 75, inc. 12 que las normas de “**derecho común**” reguladas en los códigos civil, de comercio, minería, etc. no altera “*las jurisdicción locales, correspondiendo su aplicación a los tribunales federales o provinciales, según las cosas o las personas cayeren bajo sus respecti-*

*vas jurisdicciones*”. A su vez, el art. 2° de la ley 48 prescribe que cuando una causa judicial trata una materia federal la jurisdicción es federal, y el art. 14 de la misma ley, que cuando existe una “*cuestión federal*”, agotadas las instancias ordinarias, está habilitado a presentar un recurso ante la Corte Suprema federal el litigante que invocó una pretensión fundada sobre un derecho federal (ley federal, tratado, norma constitucional, etc.) y el resultado del caso fue contrario a ella.

En lo que nos interesa, ocurre con cierta habitualidad que los gobiernos provinciales dictan normas, habitualmente de contenido tributario, que afectan -con derecho o sin él, acá es irrelevante- a las empresas productoras.

Es decir, se produce un conflicto entre una norma local, provincial y el derecho que invoca generalmente la empresa, concesionaria de un yacimiento por la Nación con arreglo a la ley 17.319.

Como intenté decir en otra oportunidad<sup>36</sup>, si un particular no está de acuerdo con una norma local e invoca su inconstitucionalidad por controvertir un materia legislada por el derecho federal, debe cuestionarla ante el juez local planteando la reserva de cuestión federal para, en su caso, hacer valer el

<sup>36</sup> En La Jurisdicción de la Corte Suprema cuando una provincia es parte y la doctrina de la cuestión federal predominante en la causa (con particular referencia al abuso de las acciones meramente declarativas para debatir conflictos entre normas locales y federales), El Derecho, 2004. También en <http://enriquehidalgo.wordpress.com/2007/04/09/la-corte-suprema-y-las-provincias/>

derecho federal por la vía del art. 14 de la ley 48.

Sin embargo, especialmente durante los años '90 la Corte desarrolló la teoría -a mi juicio equivocada- conocida como **“de la cuestión federal predominante en la causa”** mediante la cual admitía que el caso tuviera contenido federal aun cuando el tema fuera, precisamente, la contradicción entre la norma provincial y la federal. Para ello, el particular recurre a la acción declarativa donde invocando el derecho federal se presenta ante la Corte demandando a la provincia calificando al acto o norma local de inconstitucional.

En principio, aun ante algún calificado antecedente (ver el dictamen del procurador Marquardt del 17 de diciembre de 1971 en autos *“Hidronor S.A. c/Provincia del Neuquén”*), considero que esa vía procesal es impropia porque reemplaza la acción de condena de la provincia ante el incumplimiento eventual de la empresa y, además, viola el principio *“solve et repete”*. Además, aun si la vía procesal fuera idónea, no advierto por qué no puede ser competente la justicia local para juzgar, precisamente, la corrección de las normas dictadas por las autoridades locales.

Como hasta la sanción de la reforma de 1994 no había dudas respecto de que la ley 17.319 era federal, recurriendo al mecanismo de la acción declarativa antes

referido (generalmente adjuntado al pedido de una medida cautelar) la Corte declaraba su competencia originaria porque la contraparte era una provincia.

Ello fue así hasta el caso *“Tecpetrol s/inhibitoria”* del 17 de mayo de 2005, en el cual la Corte rechazó el pedido de inhibitoria de una empresa petrolera que estaba siendo demandada por la provincia del Neuquén por el cobro de regalías petroleras con fundamento en una ley local. Dijo que si la acción había sido deducida por la provincia sobre la base de su derecho (fuera o no adecuado a las normas constitucionales) era competente la justicia local, pues la cuestión exige el tratamiento de instituciones de derecho público local, y citó en su favor la prestigiosa obra de Jorge Gondra *“Jurisdicción Federal”* (1944).

Este caso “Tecpetrol” planteaba dos interrogantes: ¿La Corte cambiaba su criterio? ¿Abandonaría también la doctrina de la cuestión federal predominante si ante el juicio ejecutivo provincial la empresa no planteaba a la Corte una inhibitoria sino una acción declarativa?

b. La respuesta llegó en 2007. El 29 de mayo de 2007 en *“Capex S.A. c/Neuquén s/acción declarativa de certeza”* (C.2363. XLII, originario) la Corte declaró que era competente para decidir el caso donde la actora cuestionaba una disposición de la Secretaría de Energía provincial -ratificada por un decreto del gobernador- que

pretendía percibir regalías sobre una especie de gasolina que no proviene de separadores primarios en boca de pozo, sino de un proceso o tratamiento industrial realizado en una planta de Gas Licuado de Petróleo.

A su vez, el 5 de junio de 2005, en "*Petrolera Entre Lomas S.A. c/Neuquén s/acción declarativa – incidente de medida cautelar*" (P.1718.XLII, originario) la Corte se declaró competente para entender en un pleito en el cual la empresa accionante pretende que la Justicia federal<sup>37</sup> declare que es inaplicable una norma provincial que fija el modo de establecer el valor "*boca de pozo*" del hidrocarburo extraído y destinado al mercado interno a los fines del cálculo de regalías.

c. Dejando de lado la cuestión de la existencia o no de una causa federal (art. 2º de la ley 48) que daría competencia a la Corte o de una "**cuestión federal**" (art. 14 de la ley 48) que establecería la jurisdicción local, creo que cabe analizar qué derecho será aplicable de ahora en más a partir de la sanción de la *ley corta*. Es decir: ¿se puede seguir calificando de derecho federal a las normas de la

ley 17.319 y su decreto si la aplicación en el territorio provincial las deben realizar las autoridades locales según la *ley corta*? ¿O es que la ley 17.319 se ha transformado en parte del Código de minería?

A mi modo de ver la mayoría de las normas contenidas en la ley 17.319 han perdido el carácter de federales y han devenido en normas sancionadas en el marco de la cláusula de los códigos y, por ello, de aplicación obligatoria en toda la Nación, pero sin que por ello se altere la jurisdicción local. De suyo, pueden existir dentro del articulado reglas de contenido federal, es decir, que se dicten para proteger aquellas disposiciones que por imperio constitucional (por ejemplo el comercio internacional, la cláusula del progreso, etc.) o legal (ver art. 2º de la ley 26.197) quedan reservadas al poder federal.

En tal virtud, en principio, salvo por las especiales normas federales, los casos no serán más de incumbencia federal, sino local, pudiendo intervenir la Corte en los casos previstos por el art. 14 de la ley 48.

<sup>37</sup> La demanda la presentó ante el juez federal, quien lo remitió al juez local, pero ante la apelación de la empresa la Cámara Federal consideró que se trataba de un caso de jurisdicción de la Corte federal.

# Subordinación productiva en las economías regionales de la posconvertibilidad (II)

Crecimiento económico y exclusión social en los circuitos del tabaco, la vid, el azúcar, el algodón y el olivo

*Alejandro Rofman\**  
*Ariel García, Liliana García,*  
*Florencia Lampreabe, Esteban Rodríguez,*  
*Juan Manuel Vázquez Blanco*

En las conclusiones los autores afirman “Es preciso, cuanto antes, trabajar desde el Estado y en asociación con los productores más pequeños- mayoría en todos los procesos agrícolas - en pos de una estrategia de desarrollo rural que revierta las fuertes desigualdades de poder hoy existentes y garantice a todos el acceso a la tierra, a la tecnología adecuada y ambientalmente sustentable, al crédito subsidiado, a la información y a los mercados nacionales y extranjeros. El intenso estímulo al asociativismo debe incluirse como condición necesaria para reforzar el poder negociador de los agentes subordinados. Esta es la gran asignatura pendiente que todavía no ha sido asumida como tal por los responsables de la política agroindustrial argentina, con especial localización en las regiones extrapampeanas del país”.

El logro de esos objetivos permitirá al *Ekeko* que ilustra el presente análisis cumplir con su misión de distribuir con justicia “abundancia, fecundidad y alegría”.

\* Equipo de Estudios sobre Economías Regionales, Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR/CONICET). Con la publicación de este trabajo se completa la detallada información sobre economías regionales argentinas cuya primera entrega se difundió en el número 240 de *Realidad Económica*. La bibliografía completa figura en la edición impresa precedente y también podrá ser consultada en [www.iade.org.ar](http://www.iade.org.ar). Las citas al pie de página continúan la secuencia anterior.

## 2.2. Generación y distribución de las ganancias

### 2.2.1. Tabaco

En el circuito del tabaco de Misiones las ganancias se encuentran condicionadas por factores como los valores otorgados por el Fondo Especial del Tabaco (-FET- de cuyas características nos ocupamos en el siguiente apartado), los precios internacionales de la variedad burley y los costos de producción. En relación con los otros circuitos abordados en este estudio, el caso del tabaco en Misiones es uno de los más integralmente regulados por las políticas públicas. Además, como la variedad burley es predominantemente exportada los precios internacionales son un factor de relevancia.

Sin embargo, el hecho de que la producción tabacalera se encuentre regulada mediante la ley 19800/72 y sus sucesivas modificaciones no implica necesaria-

mente que la distribución de la riqueza generada en el circuito se distribuya equitativamente. En el caso del FET, los montos son relevantes tanto para los tabacaleros como para las economías locales donde se insertan, pues proporcionan ingresos seguros con los que los que se pueden emprender mejoras en la explotación o adquirir productos de consumo básicos.<sup>17</sup> Un indicador indirecto de su influencia político-económica es el hecho de que la administración y control del fondo y la obra social es objeto de disputa.<sup>18</sup>

Respecto del precio de acopio, ya señalamos que se fija al inicio de cada campaña en la Unidad de Coordinación que integran Provincia, acopiadores y el principal sindicato (APTM). La existencia de esta instancia de coordinación no implica necesariamente que el productor se asegure una rentabilidad que le posibilite una acumulación ampliada o incluso su reproducción.<sup>19</sup> Además, más allá

<sup>17</sup> Cerca del 80 % de los nuevos emprendimientos debidos a la ley 22021 tiene como variedad monofructal la Manzanilla, en sus distintos tipos: Aloreña, Chica, Gigante, Reina y Sevilla; sólo el 15 % tiene como variedad la Arauco, que se presenta como la variedad tradicional.

<sup>18</sup> Entre las más importantes podemos mencionar a Arisco, San Juan de Los Olivos (Roemmer), Refinerías Tauro, Solfrut, Laur División Aceites y Oleofrut. Entre ellas, las mayores fraccionadoras son Arisco, Molinos Río de la Plata, Tittarelli y Refinerías de Maíz, mientras que la comercialización era liderado por Refinerías de Maíz, Arisco y Molinos Río de la Plata.

<sup>19</sup> "El tabaco es un producto que lo hacés, lo vendés y cobrás." Esta afirmación, realizada por el Presidente de la CTM, es importante para entender una de las razones de la persistencia y reproducción del tabaco bajo una agricultura de contrato. En todo caso, tiene que ver con una ponderación que se hace frente a la realidad de otros cultivos como la yerba mate y el té. La contracara de esta seguridad en la venta es la recurrente referencia a la condición de "empleado", "cautivo," "adiestrado" o "esclavo" que se adjudica el productor frente a la estructura de acopio.



de los precios fijados hemos mencionado que el ingreso efectivamente obtenido depende de la calidad de la producción y de la posición negociadora del agricultor en la clasificación del tabaco durante el acopio. Estos condicionamientos implican restricciones al desenvolvimiento de la vida cotidiana de los productores y sus familias. Ante este escenario cabe preguntarse qué factores llevan a los agricultores a seguir plantando tabaco. Sin pretender un análisis exhaustivo, es importante destacar que el hecho de que el productor cuente con el ingreso logrado en el acopio a sólo horas de entregar el tabaco, que además reciba cuotas en concepto de recursos del FET, que por conformar una economía formal posea obra social y jubilación y que reciba de manera adelantada los insumos para el inicio de la campaña agrícola son alicientes importantes, más aún si los consideramos en vinculación con cultivos tradicionales como el té o la yerba mate. No obstante, tales "beneficios" esconden una situación estructural: pérdida de autonomía en la producción y subsunción formal al capital.

### 2.2.2 Vitivinicultura

Una caracterización de la situación global de la actividad en torno del vino y el mosto ya fue parcialmente expuesta en páginas precedentes. Pero, ahora, vale la pena recordarlas, como lo hacen

comentaristas de la actividad vitivinícola cuyana.

*"En Mendoza, que cuenta con 153.000 hectáreas de viñedos y produce el 70 % del vino del país, existen 25.000 productores que tienen menos de 5 hectáreas y producen variedades que no cotizan demasiado; no se trata de los vinos de alta gama que hoy se exportan mucho y bien, sino de "vino de mesa" que los argentinos consumen cada vez menos. En los 70 eran 90 litros anuales por habitante. Luego llegaron la cerveza y las gaseosas y ese consumo cayó a 28 litros" (Los Andes, 28-10-2006).*

Respecto de San Juan, Serer (2007) aporta valiosas referencias acerca de la situación actual de la producción de uva. Así, expresa que dado que en esta provincia la mayoría de los viñateros -unos 5.230 que son el 88 % del total- tiene menos de 15 ha y cultiva generalmente uvas comunes, son un grupo de alta vulnerabilidad, pues son los que más sufren la crisis de los precios bajos, tal como estaba ocurriendo en 2006. Este grupo absolutamente mayoritario de productores de uva poseen una actividad muy poco rentable. Además, si la finca con menos de 15 ha es incapaz de producir un proceso de acumulación suficiente para reproducir la fuerza de trabajo y permitir una renovación integral de los viñedos, el hecho de que dentro del grupo citado hay un segmento del 64 % que sólo tiene hasta 5 ha de viñedos, se advertirá la gravedad de la situación social de dicha

franja numerosa de productores.

Esta situación crítica llevó a un segmento importante de viñateros independientes a reclamar una serie de medidas de ajuste al mercado regional de uvas y vinos. En lo referente al panorama de ingresos de tales productores, en un petitorio elevado el 25-9-2006 desde la provincia de San Juan por viñateros locales al presidente Kirchner, se apunta que

*“En nuestra economía regional, la bonanza del crecimiento económico sólo la están recibiendo el pequeño grupo de empresas que concentra la comercialización final tanto en el mercado interno como en el externo”*

En ese mismo mensaje se solicitaban soluciones a la crisis del sector, puesto que se denuncia que la misma ha ido profundizándose. La gran asignatura pendiente es impedir que desaparezcan los que, produciendo uva o vino, se encuadran en la categoría de tradicionales, que ocupan no menos de 10.000 predios en la región, los que alojan tres o cuatro veces más esa cantidad en número de pobladores rurales y que aguardan un apoyo integral para pasar de la categoría de potenciales excluidos a afortunados incluidos.

### 2.2.3. Algodón

Los grandes productores algodoneiros fueron diversificando sus tierras con oleaginosas, aplicando alta tecnología y escasa mano de obra. En el ciclo anual productivo

del algodón, se emplea no menos de 40 jornales por hectárea cultivada y cosechada. Esta cifra es mayor a la que corresponde a otras actividades o cultivos que, como la soja, requiere de la quinta parte (0,20 %) de un jornal por hectárea o de la ganadería, que precisa de un tercio de jornal (0,33 %) por ha/año (Capitanich, 2004: s/d).

Si bien las cifras de fuerza de trabajo empleada es menor que las requeridas en décadas anteriores, aún hoy el cultivo de algodón puede seguir considerándose como un factor de recuperación de fuentes de trabajo rural y de reconstrucción de un tejido social desarticulado en el cual muchos actores intervinientes quedaron definitivamente excluidos.

El largo proceso de desarticulación de los pequeños productores agrícolas con referencia a la estructura productiva del algodón hizo que su profundización, en parte, se financiara con la entrega de planes jefe de hogar. El abandono de sus fincas, luego concentradas en manos de los grandes productores tecnificados, representó un punto de inflexión sin retorno a las previas formas de inserción económica.

Los planes Jefes de Hogar alcanzaban a 103.000 beneficiarios a inicios de 2006. Si se considera que, en promedio y por el tipo de estructura familiar rural, hay cinco integrantes por familia podríamos decir que más de 500.000, de los

cerca de 1.000.000 de habitantes chaqueños, viven parcial o exclusivamente de estos subsidios. Su alcance, entonces, es más que significativo. En el Gran Resistencia, la mayoría de la población beneficiaria complementa sus ingresos con changas, cartoneo o mendigando. Aquellos que permanecen en la periferia rural y siguen produciendo algodón -en forma marginal- es porque son asistidos con programas del Ministerio de la Producción de Chaco o de la SAGPyA, que los provee de semillas y gas-oil. La calidad de lo cosechado no es óptima y la producción suele ser vendida a los intermediarios más próximos (bolicheros o acopiadores privados) a un precio menor que los precios promedio de mercado.

Con la mecanización de la siembra y la cosecha se han perdido innumerables puestos de trabajo. Actualmente una cosechadora de 3 surcos realiza en un día el equivalente al trabajo de 400 cosecheros manuales durante una jornada (Paytas, s/d).

Las contrataciones de fuerza de trabajo que tuvieron lugar tras la crisis de 2001, en sustitución del uso ya instalado de la cosechadora mecánica, se concentraron en aquellas fincas donde lo reducido de la superficie sembrada posibilitaba el reingreso del bracero o donde se concertaron acciones destinadas a restituir la cosecha manual a influjos de la necesidad de otorgar empleo a parte del

amplio número de trabajadores desocupados.

Los medianos productores -quienes aún requieren de cosechadores manuales- no declaran, en la mayoría de los casos, a sus empleados porque su endeudamiento le impide afrontar los gastos que ello requiere. Habitualmente no lo hacen a pedido de los propios trabajadores ya que suelen ser beneficiarios del Plan Jefes de Hogar y temen que el cruce de datos en el Ministerio de Trabajo les implique la pérdida del subsidio. Considérese que los trabajos de siembra y cosecha son temporales y que sólo los aleja de la categoría de "desocupados" por escaso tiempo (Cámara Algodonera Argentina, 2006).

Tales circunstancias hacen que el reclamo principal del gremio UATRE sea el blanqueo de los trabajadores rurales. En los últimos dos años, el gremio desarrolló una activa campaña de apoyo al proyecto de ley "Régimen de corresponsabilidad Gremial en materia de Seguridad Social en el Ámbito Rural" que propone la reforma de la ley 23.107/84. El citado proyecto de ley propicia reestablecer el Sistema de Convenios de Corresponsabilidad Gremial para la recaudación de los aportes y contribuciones a la Seguridad Social dentro del ámbito rural.

Al mismo tiempo, el objetivo de evitar los costos de la Seguridad Social ha impulsado a muchos productores medianos o grandes

a la terciarización del servicio. Un agente convoca a una cuadrilla de peones, los transporta en un camión y acuerda con el productor el precio de acuerdo con la extensión y premura en la necesidad del servicio. El productor paga por dicho servicio y si requiere de constancia legal la misma se reduce a la mínima expresión. Luego, el intermediario toma su comisión y reparte el resto entre la totalidad de sus “peones”.

Los recolectores -incluso niños- trabajan en condiciones de precariedad absolutas, no reciben trato alguno ante accidentes o malestares propios de un trabajo a destajo, trabajan durante horarios extendidos y no cuentan con seguro laboral. La paga del jornal se ve reducida en un 25-30 %, ya que es el monto cobrado por el intermediario del servicio. Las familias cada vez necesitan más del auxilio laboral de los niños para obtener ingresos adicionales o complementarios y estos quedan expuestos a una alta vulnerabilidad social, educativa y sanitaria.

#### 2.2.4. Azúcar

Las dos últimas zafras azucareñas fueron las mejores de la historia en términos de producción y exportación, pero esto no parece haber beneficiado a todos los

actores de la cadena por igual. El Centro Azucarero Argentino (2007) calcula que la zafra 2006 arrojó ingresos totales para Tucumán del orden de U\$S 534 millones y de US\$ 450 millones en 2007, tanto por la venta de azúcar y alcohol a los mercados interno y externo. Esta caída en los ingresos totales se debió a heladas intensas y lluvias que dificultaron la cosecha pero, como explica el empresario Julio Colombes, “la zafra [2007] fue mala en relación con las expectativas iniciales, pero buena en términos de realidad. Tucumán hizo la segunda mejor zafra de su historia -sólo por detrás de la campaña 2006.”<sup>20</sup>

Este auge de la actividad reavivó el debate por la distribución de los excedentes, el cual parece ser muy desigual. Los productores cañeros denuncian que el precio que reciben no cubre sus costos, mientras que los industriales insisten en que la mayor parte de las ganancias queda en la distribución y comercio minorista. En 2006, el sector azucarero firmó convenios con el Estado nacional para contener los precios al consumidor y el mismo se respetó durante ese año y parte del siguiente, pero en los últimos meses se registraron fuertes aumentos. En la actualidad existen conversaciones entre el Poder

<sup>20</sup> “Las pujas en torno de la administración del FET estructuran la vida política de la asociación, determinando las fracturas internas y los conflictos entre dirigentes. Así, en 1999, el ex presidente de APTM crea la Cámara del Tabaco, con el fin de transparentar el manejo del fondo” (Schiavoni, 2001: 7).

Ejecutivo, industriales y cañeros para acordar un nuevo esquema de precios.

*“...Se plantearán distintas alternativas para acercar al Gobierno, tendientes a lograr una mejora en el valor del producto que por estas horas está controlado, ya que el precio del azúcar en el mundo subió un 30 por ciento (como en el mercado interno de Brasil)... Actualmente el precio del azúcar fraccionado en las góndolas de los supermercados ronda 1,50 y 1,79 peso el kilogramo -dependiendo de la marca y de la calidad-; sin embargo, desde los ingenios sale a un valor cercano a 1,05 y 1,08 peso el kilo, cuando el productor cañero recibió algo así como 0,65 peso por kilo puesto en fábrica...Para [el empresario Julio] Colombres, la mejora del precio en los últimos tres meses (pasó de 1,32 peso en diciembre a 1,79 en febrero) no la vieron los productores ni la industria, sino el vendedor final. Por eso, de lograrse una suba en el precio industrial no tendría que repercutir necesariamente en las góndolas.”<sup>21</sup>*

### 2.2.5. Olivo

Los costos de producción varían ya se trate de cultivos tradicionales, donde se concentran los pequeños productores y las nuevas experiencias basadas sobre

la promoción estatal. Las dos variables claves para determinar la línea divisoria entre ambos tipos de costos están constituidas por el tipo de riego usado (subterráneo o superficial) y el criterio para levantar la cosecha, que separa a los que utilizan la fuerza de trabajo en forma directa de los que emplean cosechadoras mecánicas.

Este análisis tiene antecedentes ratificatorios del defasaje en costos e ingresos de quienes no fueron incorporando las herramientas propias de un proceso productivo en tren de modernización cuando las nuevas plantaciones estaban a punto de dar sus primeros frutos. Un informe de SAGPyA (2004) considera la cosecha 2000/2001 como base para su análisis y remarca que en el cultivo tradicional -el único en el que hasta entonces había posibilidades de estimar en cuanto a su rentabilidad puesto que aún los olivares plantados por diferimientos no estaban en plena producción<sup>21</sup>- el pequeño productor recibía entre \$ 0,17 y \$ 0,35 por kg de aceitunas aceiteras según las zonas y la variedad, acusando un valor pro-

<sup>21</sup> Durante febrero-marzo los representantes empresarios, gremiales y el Estado negociaban el precio de acopio para el burley. Durante 2008 tal negociación determinó un precio promedio de acopio para el kg de burley de entre \$ 5 y 5,5 según la empresa. Este valor no fue aceptado por las bases, que manifestaron en las rutas hasta lograr una elevación del precio a \$ 5,75 con un plus de \$ 0,25 derivado del FET. Respecto al primer precio, un tabacalero reconocía que “es inconcebible el precio ofrecido por las empresas acopiadoras y al parecer aceptada por nuestros gobernantes, ninguna de las dos partes saben el sacrificio del productor y su familia, ninguno de ellos conocen las penurias e inclemencias que debemos soportar, e incluso poniendo en riesgo nuestra salud” (Diario *El Territorio*, 20-01-2008).

medio de \$ 0,27 por kg. Si se toma como rendimiento medio de la producción tradicional a 4 tn por ha, en predios menores a 10 ha la rentabilidad estimada de estos cultivos es negativa, "... sobre todo considerando que solamente el costo de la cosecha manual le sale al productor, \$ 0,10 el kg" (...). Ello indica, según el analista que citamos, que "... para este sector no hay posibilidades de continuar produciendo si no se reorienta o reconvierte su producción" (ibidem: 9). Algunas estimaciones oficiales que presentan datos de valores de venta y los respectivos costos, posconvertibilidad, indican lo siguiente:

- Los precios de venta son muy variables entre cosecha y cosecha debido a los altibajos de la producción.<sup>22</sup> Además, los precios varían entre las diferentes especies y de acuerdo con el momento en que las aceitunas son comercializadas, produciéndose un incremento de sus valores a lo largo de la campaña, obteniéndose las mayores cotizaciones hacia el final de la misma.
- Los precios oficialmente registrados indican que en 2000 se pagaron US\$ 390 la tn; en 2001, 250; en 2002, entre 250 y 280 y en 2003, de 180 a 300 (SAGPyA, 2004: 9).

- En condiciones normales, en el sector tradicional cosechar una tn de aceituna cuesta US\$ 150 la tn. Si a ello se le agrega el costo de producción estimado en US\$ 80 la tn, se llega a un total de US\$ 230 por tn en costo total, sin incluir el costo de la reproducción de trabajo familiar.

Los precios pagados al productor no resultaron suficientes en 2001 para mantener la unidad familiar y en 2003 sólo tuvieron un excedente aceptable un pequeño segmento, con mejores especies de aceituna. Esta notoria irregularidad, aun en años de expansión productiva, ingreso pleno al mercado externo y alza de la paridad cambiaria impide a la gran mayoría de la pequeña producción financiar créditos de reconversión<sup>22</sup>.

## 2.3. Políticas públicas

### 2.3.1. Tabaco

Las políticas públicas nacionales juegan un rol central en el devenir de la producción tabacalera de Misiones.<sup>23</sup> Un hito fundamental es la ley 19800/72. Esta legislación recoge la experiencia del Fondo Tecnológico del Tabaco que se había impuesto con carácter transitorio desde 1967. En la citada ley se establecen medidas tendientes a regular la produc-

<sup>22</sup> Boletín Informativo Semanal de la Industria Azucarera Argentina N° 229. (07/12/07)

<sup>23</sup> "Es inminente una suba en el precio del azúcar." El Siglo Web, 12/02/08. Disponible en [http://www.elsigloweb.com/portal\\_ediciones/325/portal\\_notas/14084-es-inminente-una-suba-en-el-precio-del-azcar](http://www.elsigloweb.com/portal_ediciones/325/portal_notas/14084-es-inminente-una-suba-en-el-precio-del-azcar)

ción, precio y comercialización del tabaco. Además, se instrumenta el FET, mediante el cual se otorga al productor un plus sobre el precio de acopio de su tabaco, que es localmente conocido como retorno. En general, para distintos actores del sector -sindicatos, gobierno provincial, empresas y agricultores- la regulación pública es una herramienta valiosa por la estabilidad y previsibilidad que permitió a la actividad.

El FET es financiado por el fumador, a partir de un impuesto al cigarrillo fijado de la siguiente forma: 7 % del precio de venta al público; un adicional del 0,35 % con destino a la obra social; y, un agregado fijo de \$ 0,00272 por atado de 20 unidades. A este financiamiento, se suman intereses, multas y otros ingresos que devienen de la administración del Fondo. Lógicamente, el porcentaje total deviene en recursos variables en función del precio de los atados y de las ventas totales.

El FET no sólo es un importante instrumento de recaudación fiscal, pues se vincula con la determinación del ingreso que percibe el productor, que se conforma de la siguiente manera: i) precio de acopio, abonado por el acopiador y fijado al inicio de la campaña en la Unidad de Coordinación que integran la Cooperativa Tabacalera de Misiones, la APTM (Asociación de Plantadores de Tabaco de Misiones) y el MAyP (Ministerio del Agro y la Producción de Misiones); y ii) precio

pagado por el estado a través del FET. El Fondo comprende un sobreprecio, que es variable en función de los tipos de tabacos. Dicho adicional no puede superar el 40 % del precio total percibido por el productor y un plus de emergencia en algunas áreas productoras. Este agregado significa hasta 50 % del retorno -como se lo conoce en Misiones- y, en principio, se dirige a atenuar urgencias económicas y sociales ligados con el régimen de tenencia de la tierra.

La legislación estatal es influida por la firma de compromisos internacionales. Con la suscripción argentina del Acuerdo Agrícola del *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT) de 1991, se fijó un tope al financiamiento líquido y directo al productor. La consecuencia de esta limitación es que dicho acuerdo y la ley 24425/94 posibilitan que una porción del dinero del FET (20 %) se destine a planes de diversificación, lo que coloca en escena al Programa de Reconversión de Áreas Tabacaleras (PRAT). En este contexto, también debe considerarse el proceso de descentralización y desregulación de la gestión público-estatal de principios de la década de 1990. Entre 1992 y 1993, para la actividad tabacalera esta medida implicó un desvío de parte de los fondos del FET al fisco. Tras este bienio y mediante las gestiones del sector industrial y acopiador se refuncionalizaron los mecanismos establecidos en la ley 19800/72. La descentralización

significó la transferencia de las funciones de regulación hacia las provincias, que adquieren relevancia en el diseño y ejecución de los planes aprobados.<sup>24</sup> Además, en la Resolución 785/99 de la SAGPyA, se estipula un Programa Operativo Anual como metodología para presentar proyectos ante el PRAT. Y se establecen los siguientes componentes: i) asistencia técnica, administrativa y capacitación; ii) asistencia financiera para la reconversión, tecnificación y diversificación; y iii) asistencia para el desarrollo de servicios complementarios de la producción.

Los ingresos del FET son repartidos a las provincias productoras en función de: i) estimar las proporciones que representan las cantidades de paquetes de cigarrillos rubios y negros comercializados en el mercado interno en relación con la venta total; ii) considerar la primera proporción para distribuir la recaudación entre las provincias productoras de tabacos claros (variedad virginia y burley) y las de tabacos oscuros (tipo kentucky y criollos misionero y correntino) de acuerdo a su participación en el valor de la producción (Valero, 1998: 7 y 8).<sup>25</sup>

Del total de recursos recaudados en concepto de FET:

- Un 80 % es destinado al pago directo del sobreprecio a los productores. La SAGPyA transfiere este porcentaje a las provincias productoras de tabaco (Chaco, Corrientes, Misiones, Catamarca, Tucumán, Salta y Jujuy). Los fondos efectivamente retribuidos son empleados mediante la fijación de un orden de prioridades y el establecimiento de convenios con los gobiernos de las provincias referidas. A través de una de sus dependencias -en Misiones, el MAyP-, éstas se encargan de la administración de los recursos, de aplicar los fondos a los destinos estipulados y de rendir cuentas a la SAGPyA (Valero, 1998: 7). En el acuerdo agrícola con la OMC se ha fijado un tope de US\$ 75000.000 para el financiamiento directo al productor. Esta cifra representa un porcentaje menor al 80 % de la recaudación en concepto de FET, por lo que los ingresos sobrantes son derivados a la denominada Caja Verde.<sup>26</sup> Estos fondos se dirigen a pla-

<sup>24</sup> Debido al fenómeno de la vecería, consistente en que el olivo baja su rendimiento tras una buena cosecha de aceitunas.

<sup>25</sup> Un análisis histórico del cultivo en esta provincia puede encontrarse en Domínguez (1995).

<sup>26</sup> “En el marco de la Ronda Uruguay del GATT, hoy institucionalizada con la creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC), se alcanzó el Acuerdo Agrícola que estableció compromisos en varias áreas entre las que se encuentran los “Compromisos en materia de Ayuda Interna” (Importe que Abona el FET), asumidos por los países miembros. El Acta Final de Negociaciones Comerciales Multilaterales;



nes orientados a las buenas prácticas agrícolas y más recientemente también se emplean para subsidiar las obras sociales de la Cámara del Tabaco de Misiones -CTM- y la APTM. Desde el sector gremial, este último destino de los recursos de Caja Verde es justificado debido al incremento constante de los costos de los servicios de salud en un contexto inflacionario y como forma de evitar que tales aumentos deban ser absorbidos elevando el descuento en concepto de obra social que se le realiza al productor cuando entrega el tabaco (mas adelante desarrollamos este tema).

- El 20 % restante se reserva a planes de inversión (reconversión o diversificación). De este porcentaje, el 97 % se destina a la atención de situaciones críticas de las áreas tabacaleras, originadas por el régimen jurídico de tenencia de la tierra con predominio del minifundio y/o de éste combinado con el sistema de aparcería. El 3 % residual se deriva al mejoramiento de la calidad de la producción tabacalera mediante la obtención, multiplicación y distribución de semillas selectas

mejoradas, la inversión en tecnología y difusión de sus resultados y a otros gastos inherentes al cumplimiento de lo establecido por la legislación (Valero, 1998: 7). En los hechos, con la limitación de los citados US\$ 75.000.000 en concepto de financiamiento directo, los ingresos sobrantes deberían destinarse a programas, por lo que el porcentaje total en estos suele exceder el 20 % inicialmente estimado. El más de 20 % del FET que es dirigido a programas tendría que ser focalizado en la pequeña producción. No obstante Salta y Jujuy también reciben recursos para planes, a pesar de que sus explotaciones están lejos de ser minifundios. La participación de cada provincia en este porcentaje es anualmente variable. Una vez que se efectúa la distribución entre las provincias productoras, en Misiones la Unidad de Coordinación decide cuáles de los planes presentados serán aprobados. De los recursos totales girados desde la Nación en concepto de planes, 50 % son controlados por el MAYP, 25 % por la CT y el 25 % restante por APTM.<sup>27</sup>

---

las Decisiones, Declaraciones y Entendimientos y el Acuerdo por el que se establece la OMC, fueron aprobadas en nuestro país a través de la promulgación de la ley 24425, de fecha 23 de diciembre de 1994" (SAGPyA, 07-08-2006).

<sup>27</sup> Cabe destacar que la ley 19800 fue temporalmente desafectada por la desregulación estatal sancionada en 1992 y restablecida mediante ley 24291/93. No obstante, en el período 1992-1993 se siguió recaudando el impuesto con que se financia el FET. En la restitución del FET influencia la puja sectorial que derivó del deterioro de las con-

Como puede observarse, el mecanismo del FET se caracteriza por un importante grado de coordinación entre sindicatos, empresas y Estado. Sin embargo, esto no redundó en mejoras sustanciales de la calidad de vida de los tabacaleros. La razón de ello radicaría en que más allá del subsidio directo que los fumadores otorgan a la actividad primaria a través de recursos líquidos y programas la rentabilidad del productor es ínfima. Ello puede corroborarse observando las condiciones de vida en las que se reproducen los agricultores y sus familias. Aunque no contamos con cifras desagregadas, entendemos que buena parte del valor producido por el eslabón primario es apropiado por acopiadores y *dealers*, es decir por los eslabones industrial y comercial. En definitiva, este último es el que aparece guiando la producción a través de imposiciones de los *dealers* a los acopiadores. Más allá de la discusión de la pertinencia del FET, si existe voluntad de mejorar sustancialmente las condiciones de reproducción de los productores, las políticas públicas deberían enfocarse en la vinculación de los eslabones primario, secundario y terciario para mediar en las relaciones de poder.

### 2.3.2. Vitivinicultura

La política económica del decenio de 1990 suprimió varios de los organismos que controlaban o guiaban el proceso productivo en diversas regiones, tal como sucedió con los organismos encargados de las relaciones productivas en el mercado de la yerba mate y del azúcar.

Este no fue el caso de la actividad vitivinícola, que sobrevivió a la desregulación, aunque limitada en su capacidad de gestión. Superada la década de la Convertibilidad, el INV retomó su actividad con mayor capacidad de maniobra pero no incorporó capacidad decisoria en temas centrales de la cadena.

Las acciones emprendidas después de 2001 se pueden agrupar de la siguiente forma:

1. Plan Estratégico para la Vitivinicultura (PEVI). Por ley 25849, sancionada en 2003, se determinan las funciones del ente que va a dirigir y ordenar la producción sectorial, el cual tendrá la tarea de diseñar y ejecutar el PEVI. Para preparar dicho Plan y convertirse luego en el organismo ejecutor, la Ley determina que se debe instalar en la región cuyana la Corporación Vitivinícola (COVIAR) de la Argentina, integrada por doce miembros, provenientes

diciones económicas y productivas de los agricultores (Gras, 1998: 731). Con la desregulación de 1992 la Nación dejó de ser el responsable único del fondo. En efecto, la ley 24291/93, además de restringir el comercio internacional y la regulación estatal, posibilitó la descentralización de la gestión del FET hacia las provincias. En Misiones, este ámbito de regulación es la Unidad de Coordinación- (Comunicación personal con María Laura Jiménez, Dirección Nacional de Tabaco).

del sector privado, y cinco miembros originados en el sector público

La COVIAR, a poco de instalarse, comienza a preparar dicho Plan y en noviembre de 2004 lo da a conocer. Para llevar a cabo la “modernización” del circuito productivo se asume que es preciso identificar plenamente a los productores primarios que contribuyen con el 50 % de la producción y se caracterizan por su independencia de las grandes empresas o cooperativas. Se trata de los productores independientes no integrados (Collado y Torres, página 15). Para concretar tales objetivos se adoptaron dos líneas de acción. El primero de los programas se denomina “Programa para el apoyo al Desarrollo de Pequeños Productores Vitivinícolas”, iniciado en 2006. Su principal objetivo es convertir a los pequeños productores primarios tradicionales en sujetos plenos de crédito para instrumentar estrategias de asistencia financiera que permitan reconvertir de modo integral sus fincas y asociarlos estrechamente a los procesos de industrialización de su producción. El segundo de los programas traza una estrategia acorde con el PEVI, esta vez orientada al productor primario integrado. El programa “Fortalecimiento del sector cooperativo para un desarrollo sustentable del productor primario integrado”. Si se considera que los productores asociados a las 32 cooperativas incluidas en

ACОВI poseen una edad promedio superior a los 60 años, la mayor preocupación de la COVIAR constituye la “integración, formación y capacitación de jóvenes del sector cooperativo vitivinícola, a los fines de incentivar la natural sucesión de los mismos” (PEVI, 2004: 17). Ambos programas tienen como referencia temporal objetivos fijados hacia 2020 y, todavía, no hay resultados concretos. Entretanto, los gobiernos provinciales y el INV han dispuesto un conjunto de medidas que indirectamente afectan el precio de transacción de los intercambios y, por ende, el modo de distribución de los beneficios. Las acciones encaradas en nombre del Estado comprenden solamente el mercado de vinos comunes que como se ha visto precedentemente todavía conservan primacía en la distribución de la bebida en los mercados. Tales medidas se detallan seguidamente:

#### *2.3.2.1. Vino producido por maquila por terceros y su liberación o venta*

Desde mediados de la década de 1980 una nueva modalidad para la elaboración de vino común se fue imponiendo en la región. Se trata del proceso denominado “a maquila”. Mediante dicho procedimiento, el productor independiente de uva en el momento de la cosecha entrega el volumen de fruta recolectada para que una bodega contratada a tal fin produzca vino de mesa de propiedad

del agricultor a cambio de un valor convenido según los costos de industrializar. Por ende, este agente económico dispone, poco después de que hizo la correspondiente entrega de la materia prima a la empresa que la va a manufacturar, del producto final para su remisión al mercado por los canales que crea más convenientes. Ocasionalmente, se lo vende a un trasladista, en otras oportunidades la misma bodega termina adquiriéndolo para embotellarlo con su propia marca.

El agricultor que posee el producto manufacturado en bodega ajena puede aguardar un mayor o menor tiempo de espera desde el momento en que la bebida está disponible según estime en qué momento el precio de la misma en el mercado de consumo final estará en su precio más elevado. Esta conjetura no solamente descansa sobre la capacidad de descifrar las señales del mercado por parte del propietario del vino sino también en poder disponer de la información pertinente. La eterna cuestión de la información asimétrica juega un rol fundamental. Pero también opera otro factor central en el proceso decisional del agricultor poseedor del producto depositado en la bodega elaboradora. Se trata de su mayor o menor apremio financiero en comercializar el producto pues de ello depende la posibilidad de obtener ingresos netos necesarios no solamente para el mantenimiento de la finca agrícola sino

para el pago del servicio de maquila y, lo que es más importante, para recibir los ingresos monetarios necesarios para la reproducción de la unidad familiar que depende de él.

Si escogemos el caso de la vendimia de 2003 y la ulterior elaboración de vinos para terceros retenidos en la bodegas productoras, el manejo de esas existencias supuso un fuerte intercambio de opiniones de productores y bodegueros sobre el cual los gobiernos provinciales cuyanos y el INV actuaron intentado conciliar posiciones, con intervenciones de tipo indirecto para encauzar la oferta de vino en el mercado. Este panorama poco ha cambiado desde entonces y marca, en forma indeleble, la desigual capacidad de tomar decisiones que enfrenta al productor de uva y al bodeguero industrializador.

#### *2.3.2.2. Asignación de uva para elaboración de mosto y de vino.*

Otro mecanismo habitual para determinar el precio del vino y, a la vez, condicionar el de la uva necesaria para su elaboración consiste en la decisión que desde 1995 se adopta en términos de determinar los porcentajes que anualmente se deben destinar a la elaboración de vino y mosto. La uva criolla, todavía mayoritaria en el proceso de producción agrícola, puede destinarse a la elaboración de vino o del mosto, un concentrado de la uva al que se le extrajo el agua en un proceso industrial, lo que abarata su exporta-

ción, dada la reducción de fletes que supone esa pérdida de peso y de volumen.

La aparición del mosto como una *commodity* factible de ser un producto de creciente demanda internacional, generó un fenómeno particular en la dinámica de la oferta de uva para la industria viníca: surgía un competidor importante de la absorción de la materia prima para elaborar vino, con buenas perspectivas de futuro. El mosto, que efectivamente ha crecido significativamente en producción para ser exportado en su totalidad, desde el cambio de la política económica se fue constituyendo en un potencial factor de absorción de uva criolla frente a la elaboración de vino. Cuando el proceso comenzó a determinar una puja entre ambas utilidades alternativas de la materia prima, los gobiernos de Mendoza y San Juan resolvieron fijar porcentajes fijos de destino de la uva para el mosto del total producido en cada cosecha anual.

De ese modo se regulaba la demanda y se influía sobre el precio final de uno y otro producto evitando desajustes acentuados del mismo frente a demandas que pudiesen divergir, en más o en menos, de la oferta respectiva.

En el panorama concreto de 2003 surgen las diferentes opciones, que parecen recaer en la voluntad de oferta de los viñateros independientes. Pero en realidad, el manejo del mercado queda en manos exclusivas de los bode-

gueros, que son los que finalmente determinan el valor de realización de las cosechas de uva en sus dos eventuales destinos. En el caso de la industria a maquila, el plazo de venta del vino no es una decisión "libre" del viñatero si no que está condicionada a cuánto recurso propio dispone pues la liquidación de la venta puede alargarse hasta cinco o seis meses, lo que para gran parte del segmento de agentes económicos cultivadores de uva es imposible de soportar.

Si consideramos el escenario de 2003 las disposiciones gubernamentales tendientes a incidir sobre los precios finales de la uva y del costo del vino a maquila en donde están involucrados los viñateros independientes fueron notoriamente insuficientes para reforzar la presencia de los mismos en el mercado.

En el período 2004-2006 se renovaron los conflictos en torno del precio del vino dado que el Estado siguió negándose a fijar un precio mínimo o sostén y los mecanismos que estamos analizando siempre terminaron por favorecer a los segmentos de la cadena agroindustrial más concentrados y con mayor poder negociador.

### *2.3.2.3. Fecha de liberación del vino para su venta al mercado de consumo*

Un segundo factor de manejo indirecto del precio de la uva y el vino lo constituye la determinación

anual de la fecha de ingreso del vino en el mercado de consumo por parte de las autoridades nacionales y provinciales con potestad de control y regulación.

Esa decisión, sólo concierne al vino común de mesa, todavía absoluto dominador del mercado interno de consumo nacional aunque el avance del vino fino es incesante.

El reconocimiento del rol que asume fijar anualmente la fecha en que se permite a los bodegueros entrar al mercado de venta con sus vinos recién elaborados está ampliamente difundido en la zona de producción. Sin embargo, la polémica entre el Estado, los proveedores de uva y los industrializadores y fraccionadores de vino como principales protagonistas y contendores se renueva anualmente.<sup>28</sup>

. En el período 2004-2006, estas regulaciones indirectas fueron notoriamente insuficientes para defender el precio de la uva y del vino común. El litro de este último fue vendido por los bodegueros o los “maquiladores” a solamente un promedio de \$ 0,40 el litro frente a \$ 0,60 en 2003. La fuerte caída de los precios del vino conllevó una reducción similar en el valor de mercado de la uva común o “criolla”, lo que acentuó la debili-

dad estructural de los viñateros independientes y generó reiteradas protestas públicas de las agrupaciones gremiales que los reúnen que exigieron una intervención activa del Estado en pos de un precio sostén y de la eliminación de nuevas plantaciones de vid para evitar la sobreoferta del producto en el mercado.

### 2.3.3. Algodón

A partir del decenio de 1970 la producción de algodón en la provincia del Chaco -principal referente nacional del cultivo- sufrió cambios que fueron modificando paulatinamente la estructura de vida de sus agentes vinculados históricamente. En especial, los trabajadores y los minifundistas hoy prácticamente excluidos del proceso productivo.

Entre numerosas modificaciones las más relevantes son aquellas vinculadas con la desarticulación de cadenas de valor agregado, el proceso de tecnificación y la diversificación hacia otros cultivos, principalmente, el avance de la soja sobre las hectáreas antes destinadas al cultivo del algodón.

Estos procesos de cambio se evidencian en la imposibilidad de minifundistas y medianos productores de poder sostener una producción rentable y en la pérdida

<sup>28</sup> La ley 22867/1983 introduce una modificación a esta distribución. Pues, “agrega que un porcentaje de los fondos recaudados provenientes de la cantidad de paquetes de cigarrillos mezcla sobre la venta total, se debe distribuir entre las provincias productoras de tabacos claros y oscuros en la proporción que cada uno de dichos tabacos integre la composición de los cigarrillos mezcla” (Valero, 1998: 8).

de numerosas fuentes de trabajo directas e indirectas, con el consecuente aumento de la pobreza, la emigración hacia los cordones periféricos urbanos (Gran Resistencia, Gran Rosario) y el deterioro de las condiciones laborales de quienes aún permanecen en el circuito productivo.

*“Frente a la oportunidad que se vislumbra en el mercado internacional, el algodón, un cultivo reconocido como de gran valor estratégico, debe volver a ser en el Chaco una pieza fundamental de un proceso de desarrollo distinto y para lograrlo es necesario que ningún eslabón de la cadena presente fallas”* (Diario Norte, 1-3-2006).

El mayor desafío de las economías regionales -tradicionalmente constructoras de tejidos productivos con actores dispares- es encontrar políticas nacionales que impulsen su continuidad bajo los valores de inclusión, generación de empleo genuino, ampliación de la cadena de valor y desarrollo de actividades complementarias que permitan el desarrollo local productivo.

A fines de 2005 el Congreso Nacional aprueba la ley 26060 que crea el Plan de Desarrollo Sustentable y Fomento de la Producción Algodonera, luego de muchos esfuerzo para su impulso. La constitución inicial del Fondo se realizó sobre la base de \$ 50.000.000, a través de un subsidio proveniente del Tesoro Nacional y se deja establecido que el mismo puede crecer en forma programada en función de

las ha sembradas a futuro.

En marzo de 2006 la Mesa Ejecutiva Algodonera propuso un modelo para reglamentar la ley y delegó en la SAGPyA las resoluciones que materialicen el funcionamiento del organismo. Es decir, de qué manera, en qué porcentajes y hacia qué regiones o sectores se distribuirán los fondos iniciales. El proyecto contemplaba crear un Registro Nacional con sede en la SAGPyA, que establecería las características de los productores beneficiados con las políticas de asistencia directa, seguros de riesgos y precios compensatorios acordes con su producción. Aún no se ha puesto en marcha y requería que transcurra un tiempo suficiente para evaluar su impacto. De todos modos, los objetivos de la misma -articulados adecuadamente- están reflejando los anhelos de gran parte de los agentes intervinientes:

1. Garantizar la sustentabilidad del cultivo mediante mecanismos que atenúen los efectos de las oscilaciones bruscas y negativas de los precios mediante una compensación directa.
2. Instrumentación de acciones financieras y de mercado (seguro de precio) que disminuyan la incertidumbre del productor.
3. Garantizar ingresos mínimos ante caídas extraordinarias de la producción debido a las adversidades climáticas, físi-

cas, telúricas y biológicas (seguro multirriesgo climático).

Muy a pesar de la gestión, la reglamentación se encuentra trabada y la siembra de fines de 2005, así como las siguientes se iniciaron en la incertidumbre respecto del Fondo Compensador en marcha. De implementarse, la ley permitiría la contratación de seguros agrícolas algodoneiros, tal como lo indica en su Título I:

*“Artículo 3º- Autorízase al Poder Ejecutivo nacional y a las provincias que adhieran a la presente ley a contratar seguros y servicios conexos, y/o asistir financieramente al productor en la contratación de los mismos, contra las caídas extraordinarias de la producción debido a las adversidades climáticas, físicas, telúricas y biológicas que afecten un área geográfica algodoneira identificada como tal por la Autoridad de Aplicación.”*

De inmediato se deja asentado que dicha cobertura se hará extensiva a los productores mediante la cesión de los derechos a indemnización contemplado en las pólizas contratadas por el Estado nacional y/o provincial y, asimismo, garantizar al productor un precio mínimo sostén ya que en el Título II, artículo 7º se contempla la creación del Fondo de Compensación de Ingresos para la Producción Algodoneira (FCIPA)

*“Con el objeto de garantizar la sustentabilidad del cultivo del algodón a través de mecanismos que permitan atenuar los efectos de las oscilaciones bruscas y negativas de los pre-*

*cios y promuevan certidumbre de largo plazo para cada productor algodoneiro.”*

A partir de su aplicación, dicho Fondo tendrá una década de duración y quienes resultan beneficiarios son los productores que se inscriban voluntariamente y en forma anticipada a la siembra de cada año calendario, entre julio y agosto. Sus tierras deben estar dentro del área de aplicación y, los beneficios deberán ser solicitados entre los meses de febrero y agosto de cada año, es decir, en los momentos de operaciones de venta de algodón en bruto y/o fibra o semilla “efectivamente realizadas y verificadas”.

Más allá del marco regulatorio, sin los mecanismos de aplicación y administración, las intenciones quedaron frenadas y las necesidades de los productores sin resolverse. Los parámetros de rentabilidad que mejora la ley permitirían al productor algodoneiro atenuar las constantes oscilaciones de precios así como resguardarse de las pérdidas totales o parciales que son ajenas a su esfuerzo (factores climáticos).

*“Sólo en el Chaco existen más de 14.000 pequeños productores que no superan las 200 hectáreas. Con esa extensión de tierra no es rentable sembrar soja, girasol u otro cereal. Sólo el algodón tiene las características sociales para contenerlos, pero bajo un esquema que planteamos a través del Fondo Compensador (...) Hay 14.000 pequeños y medianos productores en el Chaco y más de 20.000 en todo el norte*



*argentino que lo único que los retiene en el campo es la esperanza de sembrar algodón y a través de su esfuerzo, sostener a sus familias. (...) Es mejor ayudar a una familia a sembrar su tierra, producir y lograr el autosustento, que tenerlas en la periferia de las ciudades,—atender sus reclamos de vivienda, luz, agua y demás servicios del Estado”* (Diario Clarín, 28-9-2005).

Además, el fomento del cultivo es vital en una economía que pretende reactivarse y abastecerse de las materias primas necesarias para su consumo interno y su exportación.

Otra de las políticas nacionales que no ha logrado los resultados esperados es el Programa Nacional de Prevención y Erradicación del Picudo Algodonero. El “*Anthonomus grandis*”, más conocido como picudo es la plaga más nociva para el algodón y se instala en los capullos destruyendo su interior. Por lo tanto, las pérdidas son irreparables a la hora de espera de la cosecha, ya que durante el crecimiento de la planta no puede detectarse la infección.

Combatir y erradicar al picudo requiere de un alto presupuesto por el costo de los agroquímicos -las llamadas trampas con feromonas- y de semillas inmunes. De acuerdo con la información suministrada por el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA), entre las acciones realizadas por el Programa se encuentra el establecimiento de un sistema cuarentenario, elaboración de normativas, capacita-

ción, establecimiento de puestos de pulverización y de fumigación y control de partidas en frontera y en zona roja de Formosa, firma de convenios con la República del Paraguay.

Desde 1993 el SENASA, en coordinación con los gobiernos provinciales, el INTA y la actividad privada lleva estas acciones de monitoreo y trampeo, aunque en la actualidad no hay un adecuado control fitosanitario. De acuerdo con información suministrada por productores y chequeada en diferentes fuentes de difusión en la campaña (2005/2006) el picudo originó un 50 % de pérdida de producción.

Las causas son atribuidas a la falta de fondos, dicho Programa está financiado por el aporte que realizan los productores algodoneiros de acuerdo a lo establecido por la Res. EX - IASCAV N° 136/96 que establece un arancel de \$ 2 por tn de algodón en bruto producido en el territorio nacional. Además contó con la financiación del BID a través del Proyecto PROSAP de Prevención y Erradicación de Focos de Picudo del Algodonero, para efectuar la adquisición de insumos, capacitación y contratación de consultores. Los críticos señalan que la mayor parte de los fondos fueron utilizados para la evaluación previa y la capacitación a productores, técnicos y concientización de la problemática -especialmente insistiendo en la quema de rastros en forma inmediata luego de la

cosecha- y en la instalación de algunas barreras cuarentenarias. Sin embargo, los fondos se han acabado a la hora de contrarrestar la plaga.

Por otro lado, en el nivel provincial también se aplican políticas tendientes a mejorar la situación de la producción algodonera. En referencia a la provincia del Chaco, se viene desarrollando el Programa Algodón 2004-2007 cuyos objetivos principales son, entre otros, estabilizar la producción algodonera, con plena ocupación de la inversión instalada y de la mano de obra disponible; recuperar y consolidar la trama socio productiva PYME rural, reconvirtiendo en el mediano plazo a los pequeños productores, desarrollar la producción algodonera en calidad, mediante la incorporación de tecnología y capacitación, agregar valor al producto y restablecer en el ámbito provincial la industria textil complementaria que lo permita.

Ello implica el reconocimiento de que el algodón es un cultivo social, cuya producción no puede ser entendida sin una diversidad de actores que, por larga data y tradición, se han dedicado al mismo. También se reconocen como necesario, incrementar las ha para el cultivo del algodón e incrementar su rendimiento, a los fines de mejorar la calidad de la fibra y abastecer al consumo interno y generar excedente exportable.

En la búsqueda de dichos propósitos, durante 2006 y 2007 se ha experimentado la tecnología de la siembra en surco estrecho. En lugar de plantar las semillas en surcos separados por unos 90 cm, se lo ha hecho cada 50 cm y consideran para la próxima siembra hacerlo cada 25 cm. El programa experimental no sólo es realizado por el Ministerio de la Producción de Chaco, sino que cuenta con el apoyo de la Universidad Nacional del Nordeste (Facultad de Agronomía) y el INTA. Aunque prematuros, los resultados arrojarían guarismos muy positivos. En una cosecha afectada por fuertes sequías, como ha sido la de 2005/6, quienes trabajaron con el sistema tradicional obtuvieron rindes que promedian los 500 kg por ha, en tanto que, con el surco estrecho se han alcanzado los 1.200 a 1.300 kg por ha. Esto llevaría a suponer que en los años normales donde los rindes alcanzan los 1.600 a 1.700 kg por ha, los rindes esperados mediante la técnica de surco estrecho oscilarían en los 3.200 kg como ha sucedido en áreas de siembra no afectadas por la sequía ni el picudo.

Para la implementación de dicha técnica se ha desarrollado en Las Breñas bajo la dirección del INTA, una adaptación de máquina cosechadora con rastrillos ajustados a las nuevas distancias y contemplando que las plantas son más pequeñas en altura -de los 1,10 cm tradicionales a 0,70 cm- debido a que las semillas también reci-

ben un tratamiento especial para su pronto desarrollo y fortalecidas de modo tal que no necesiten de agroquímicos posteriores a su siembra.

Desde el Ministerio de la Producción del Chaco se sostiene la necesidad de masificar la práctica siembra en surco estrecho una vez finalizado los períodos de prueba, capacitando a los productores en las nuevas técnicas de producción, para poder alcanzar los históricos rindes -en cantidad de tn- más allá de que las ha de cultivo de algodón se vieron reducidas por la sustitución de cultivo de oleaginosas. Pero tanto la implementación como la capacitación son proyectadas para medianos productores y no para los pequeños que no podrían adecuar sus instrumentos de siembra y cosecha a los requerimientos de la nueva técnica. Para éstos se piensa en una reconversión hacia la producción hortícola básicamente de subsistencia y con un pequeño excedente para comercializar.

Esta innovación permitirá obtener una mayor producción reduciendo los costos y la cantidad de tierra necesaria puesto que se obtienen inmejorable rindes por ha por el espaciado entre surcos. Si bien, el pequeño productor podría aspirar a una siembra y cultivo manual, lo cierto es, que por más que reciba los insumos en forma gratuita, requeriría una cantidad proporcionalmente mayor de trabajo para alcanzar los

rindes estimados: realizar más surcos y requerir de mayor cantidad de horas de trabajo o utilizar el trabajo familiar en forma más intensiva. El nuevo modelo de producción de algodón está proyectado para los medianos y grandes productores tecnificados, deben pensarse aún las alternativas necesarias para la inclusión de los minifundistas y pequeños productores.

#### 2.3.4. *Caña de azúcar*

La actividad azucarera argentina carece hoy de un marco de leyes y programas que regulen el total de la producción y distribución tal como el que existía en décadas pasadas. Es por eso que el análisis de las políticas sectoriales debe iniciarse con una breve descripción de las regulaciones que se abandonaron, intentando resaltar el impacto que dicha liberalización tuvo en la configuración y desempeño actual del sector. Posteriormente se describirán algunas normas y medidas vigentes en la actualidad.

Durante todo el siglo XX la producción de caña y de azúcar tuvo dos conflictos recurrentes: el desacuerdo entre cañeros e industriales por el precio de la primera y los excesos de producción de azúcar que no podían colocarse en el mercado local y debían ser exportados a un precio que no cubría los costos, dada la escasa competitividad internacional de la producción nacional. Como respuesta al segundo de estos conflictos, en 1972 se establecen por

ley 19597 cupos de producción para los cultivadores de caña, los que se determinan en relación con el volumen que históricamente el productor había entregado a las plantas elaboradoras, con el objetivo de limitar la oferta e impedir la extensión del área cultivada con caña. Esta medida resolvió el problema de la sobreproducción de azúcar, pero seguían quedando cañaverales sin cosechar por la ausencia de cupo. El programa ALCONAFTA, mediante el cual se obligaba a mezclar naftas con alcohol anhidro extraído de la caña de azúcar, permitió dar una salida a estos excedentes de caña durante la década de 1980. Este combustible llegó a ser comercializado en 12 provincias pero no consiguió consolidarse como una alternativa energética de largo plazo y en 1989 se abandonó el proyecto.

Con respecto al conflicto sobre la determinación del precio de la caña, a partir de 1985 se implementó el denominado “sistema de maquila”. A partir del mismo y en la práctica, el cañero dejó de ser vendedor de materia prima al ingenio y se convirtió en un empresario que contrataba en forma independiente la molienda sin ceder la propiedad del azúcar obtenido. En lugar de recibir un adelanto y pagarés mensuales a ser cancelados en la medida en que el ingenio volcase al mercado sus cuotas de azúcar, recibía el

47 % del azúcar producido y se encargaba de su comercialización, mientras que el ingenio se quedaba con el 53 % restante. El agricultor pasó a ser un competidor del ingenio en la comercialización de azúcar con la desventaja de su poca experiencia para esta tarea y, en la mayoría de los casos, con una urgencia mayor por convertir en dinero su porción de azúcar. Hubo que poner más énfasis en el control de los rendimientos de la materia prima, ya que cuanto más azúcar se pudiera extraer de la caña, más ganaban tanto cañeros como ingenios. Se intentó crear una “Corporación de Cañeros de Tucumán” para encargarse de la comercialización, pero la presión de los industriales frenó esta iniciativa. La Dirección Nacional del Azúcar intentó ocupar ese rol pero tampoco tuvo éxito. El rol protagónico lo asumieron las cooperativas de cañeros que fueron autorizadas por la Unión de Cañeros Independientes de Tucumán (UCIT) para encargarse de la comercialización del azúcar en nombre de los cañeros asociados. El sistema de la maquila estimuló la organización de los productores, se crearon numerosas cooperativas y federaciones de cooperativas, algunas de las cuales pudieron comprar o arrendar ingenios.<sup>29</sup>

Todo esto comenzó a desarticularse con el decreto 2284 de

<sup>29</sup> Los arts. 3° y 6° del Acuerdo Agrícola establecido en el marco de la OMC estipulan que deben limitarse las subvenciones internas correspondientes a la Caja Ámbar (el precio

Desregulación Económica, sancionado en octubre de 1991 que en lo referente al sector azucarero estableció lo siguiente:

- 1 Derogación del decreto de Maquila
- 2 Derogación de la ley 19597/72, que establecía los cupos de producción y comercialización que habían regido la actividad durante dos décadas.
3. Disolución de la Dirección Nacional del Azúcar
4. Liberación del cultivo, cosecha, industrialización y comercialización de la caña de azúcar y del azúcar en todo el territorio nacional.

El "libre" juego de la oferta y la demanda produjo una drástica caída de precios afectando la capacidad de pagos de ingenios y productores. Se generalizó una situación de quebrantos con el Estado como principal acreedor y se inició un proceso de fuerte concentración y centralización económica.

Cuando el Estado dejó de regu-

lar, los agentes económicos actuaron de acuerdo con sus capacidades, pero también de sus restricciones. Cada agente se adaptó al nuevo escenario como pudo y se observó una tendencia a redefinir el tamaño de los campos e ingenios hacia unidades de mayor producción. La mecanización y utilización intensiva de agroquímicos y nuevas variedades permitió a los agentes más poderosos de la cadena ganar posición relativa en el reparto del excedente, mientras que miles de cañeros y trabajadores -rurales e industriales- fueron forzados a abandonar la actividad. La provincia de Tucumán fue una de las más afectadas por el explosivo crecimiento de la pobreza e indigencia.

La recuperación del sector se produjo luego de la devaluación de 2002 y fue resultado del nuevo contexto macroeconómico y de impulsos de mercado mediante el alza del precio internacional. La recuperación de la demanda interna y la fuerte orientación exportadora que tomó la actividad en los

---

FET) consignadas en la parte IV de la lista de cada estado miembro. Por ende, se fija un tope en la ayuda a productores nacionales en relación con los niveles de compromiso de reducción especificados en la Sección I de la citada lista. Esto implica una disminución anual de 1,3 % para la ayuda directa vía precios durante 10 años. Para la campaña 2004-2005, la Caja Ámbar limitó esta ayuda a US\$ 75000000 para la producción tabacalera nacional. En el siguiente ciclo, el 80 % de los recursos esperados del FET superaron dicha cifra en US\$ 22000000, por lo cual se asignó el remanente a proyectos de reconversión, tecnificación y diversificación disociados de la producción y precios externos e internos (Pfr. SAGPyA, 07-08-2006). Este sobrante constituye la Caja Verde, aunque su empleo y destino es ambiguo. Por caso, en la campaña 2006-2007 y en Misiones estos recursos se retribuyeron directamente al productor como compensación ante los magros ingresos que generó la baja producción (Diario *Misiones On Line*, 16-10-2007).

últimos años permitieron incrementar la producción batiendo sucesivos récords en 2005 y 2006. Se proyectaba un nuevo record para 2007, pero no se logró por cuestiones climáticas (Centro Azucarero Argentino, 2007).

Las políticas públicas sectoriales que se describen a continuación, atienden cuestiones puntuales vinculadas con el comercio internacional, la transferencia de tecnología y, recientemente, el incentivo para la producción de bioetanol. Pero no regulan en absoluto la relación y distribución de excedentes entre los distintos eslabones de la cadena.

#### 2.3.4.1 Protección arancelaria al interior del MERCOSUR.

Dadas las grandes diferencias de productividad y costos entre la producción argentina y la brasileña, la desregulación llevada adelante a partir de 1991 -que implicaba la liberalización del comercio- representó una fuerte amenaza para los productores locales. Ante el reclamo conjunto de industriales, cañeros, obreros y gobiernos provinciales, el Gobierno nacional respondió con el decreto 791/92, mediante el cual estableció un régimen especial de derechos móviles que complementa el arancel *ad valorem* correspondiente. El decreto sostiene que el arancel adicional “permitirá a la actividad azucarera prepararse para la integración en el MERCOSUR y en el mercado mundial” (Decreto del Poder

Ejecutivo Nacional 797/92) ya que “es necesario otorgar un tiempo razonable para efectuar las inversiones y modificaciones necesarias para adaptarse a este cambio” (Ibidem). De todas formas, cuando en el marco de integración del MERCOSUR se comenzó a tratar la desaparición total de los aranceles intrazona, las fuertes asimetrías entre los países miembros y el argumento de que el programa PROALCOOL encubre subsidios para la industria azucarera brasileña, justificaron la creación de un régimen especial para el sector bajo el cual los países miembro pueden aplicar al comercio intra MERCOSUR la misma protección que rige para las importaciones de países externos (Comisión Sectorial para el MERCOSUR). En principio, este acuerdo iba a dejar de tener vigencia en 2001 pero la Argentina siguió aplicando los aranceles para el azúcar importado desde el Brasil y la ley 25715 sancionada por el Congreso Nacional en 2003 dictaminó que estos aranceles seguirán vigentes por tiempo indeterminado, sólo pudiendo ser eliminados por otra ley de la Nación.

La protección consiste actualmente en un arancel *ad valorem* del 20 % más un derecho adicional por tonelada de azúcar importada (arancel específico). Este derecho adicional varía inversamente con los precios internacionales y para calcular su monto se toman como referencia los precios de la Bolsa de Londres, Contrato

Nº 5 para azúcares blancos, determinando un precio “Guía Base” y un “Precio de Comparación” cuya diferencia es el valor del derecho adicional. El precio Guía Base se establece a comienzos de cada año con el promedio mensual de los precios de los últimos 8 años, mientras que el precio de comparación se determina todos los meses y es el precio de cierre de la cotización del azúcar el último día de mercado del mes inmediato anterior. En caso de que el precio de comparación supere al precio guía base, como sucede en la actualidad, la diferencia constituye un crédito a favor del importador que lo podrá aplicar al pago de hasta el 50 % del derecho *ad valorem*. Es decir, si el precio actual es superior al precio histórico, en lugar de sumarse un adicional al arancel *ad valorem*, se reduce el mismo hasta un piso del 10 por ciento.

A fines de 2003 la protección arancelaria efectiva llegó a superar el 70 %, <sup>30</sup> pero dado el crecimiento que tuvieron los precios internacionales, desde mediados de 2005 se encuentra en el mínimo del 10 por ciento.

#### 2.3.4.2 Distribución de cupos de exportación a los Estados Unidos

El Departamento de Agricultura de Estados Unidos fija anualmente la cantidad de azúcar crudo que se permitirá importar y asigna cuotas a distintos países de acuerdo con la participación histórica en su mercado. El precio que se paga es más alto que el precio internacional y más alto que el que existiría de no haber restricciones al comercio, dando lugar a un excedente o renta, cuyo reparto queda a discreción del gobierno del país exportador. En el caso argentino, de manera similar a cómo se distribuye la Cuota Hilton entre los frigoríficos, la renta se la apropian las industrias exportadoras. Todos los años se asigna una porción de la cuota a cada ingenio de acuerdo con su participación en las exportaciones al mercado libre del año anterior. El problema de este mecanismo de distribución es que las empresas con mayor capacidad exportadora se apropian de un mayor excedente y por lo tanto tienen la posibilidad de aumentar su predominio en el mercado. El **cuadro Nº 3** muestra cómo se asignó la cuota en los últimos años y su concentración en los principales grupos industriales.

<sup>30</sup> Esta distribución se dispuso a fines de la década de 1990. Sin embargo, desde APTM se cuestiona la participación del MAyP en estos planes. Se argumenta que el Ministerio emplea los recursos de los planes en áreas productivas no vinculadas con la producción tabacalera. Sin embargo, las negociaciones entre ambos y sus necesidades político-económicas permite la reproducción de este esquema a pesar de la sospecha de irregularidades en el manejo de los recursos (Informante calificado, 23-05-2007).

**Cuadro N° 3.** Distribución de Cuota estadounidense de Importación de azúcar crudo

Empresa	Cuota					
	2005/2006 (%)	2004/2005 (%)	2003/2004 (%)	2002/2003 (%)	2001/2002 (%)	2000/2001 (%)
Ledesma	54,64	41,76	45,1	33,08	58,82	55,98
Atanor	23,18	24,3	24,33	30,99	16,54	16,54
Seaboard	12,53	17,95	18,78	16,47	10,6	14,11
Minetti	8,2	12,11	9,06	10,86	11,55	5,09
Prosal S.A.	1,45	0,93	1,22	0,71	2,49	0
Colombres	0	2,95	1,6	0,97	0	0
Rocchia Ferro	0	0	0	6,92	0	7,41
ARCOR	0	0	0	0	0	0,87
Total	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia con datos de la SAGPYA

### 2.3.4.3 Impulso a la producción de Biocombustibles

La ley 26093 de 2006, con las modificaciones introducidas en octubre de 2007, dispone un régimen de promoción para la producción y uso sustentables de Biocombustibles que fue recibido con gran entusiasmo por los agentes económicos del sector azucarero. Además de establecer subsidios para la investigación y producción de los mismos, en uno de sus artículos señala que a partir del cuarto año de vigencia de la ley todo combustible que se comercialice en el país tendrá que tener como mínimo un 5 % de biocombustible.

La producción estimada de bioetanol de la industria azucarera a partir de 2010 rondaría los 300 millones de litros, lo que generaría un valor de US\$ 200 millones y para lo cual sería necesaria una

inversión no menor a los US\$ 150 millones durante el período 2008-2009 tanto en extensión de los cañaverales como en instalación de refinerías en los ingenios (Ministerio de Desarrollo Productivo de Tucumán, 2007).

### 2.3.4.5 Difusión de nuevas variedades y modos de producción a través de organismos públicos

En este rubro se destaca el papel de la Estación Experimental Agroindustrial Obispo Colombres, la cual a través de sus programas de investigación y apoyo a la producción consiguió adaptar y difundir la variedad de caña LSP 85/384, de mayor contenido sacarino y que hoy predomina en los campos del noroeste argentino. Esto fue fundamental para aumentar tanto los rendimientos agrarios como industriales.

Por otro lado, desde el Gobierno de la provincia de Tucumán se



comenzó a combatir la quema de los cañaverales, fomentando en su lugar la cosecha de caña en verde (ver Diario *La Gaceta*, 18-09-07). De esta forma se obtienen menores porcentajes de materia extraña y mayores rendimientos en azúcar, aumentando el rendimiento de sacarosa como resultado de la eliminación de las pérdidas de ésta entre quema y corte y reducción de la pérdida entre corte y molienda. Este proceso es resistido por los pequeños productores dado que la cosecha en verde requiere la incorporación de maquinarias de última generación, pero cuenta con el apoyo del poderoso sector industrial.

### 2.3.5. *Olivo*

El circuito productivo del Olivo ha manifestado una presencia histórica de gran importancia de la pequeña producción. Especialmente en los últimos años, ha sufrido una profunda reestructuración en simultáneo a un crecimiento explosivo de la producción y las ventas, con impactos muy

diferenciados según el poder en el mercado de cada uno de los agentes económicos que lo integran.<sup>31</sup>

Dentro de las políticas públicas que han afectado al circuito productivo del olivo en la región del Cuyo, el régimen de promoción que establece la ley 22021 denominada de "Diferimientos Impositivos" y sus modificatorias, mantiene una especial relevancia.<sup>32</sup> No sólo porque a partir de ella es posible explicar en gran medida el fuerte crecimiento que la superficie de los olivares verificó a partir de su sanción. También ha tenido un papel más que relevante en la reconfiguración que a partir del decenio de 1990 afectó a la estructura productiva del sector.

Tal reconfiguración supuso cambios en la distribución geográfica del circuito del olivo que desplazaron las principales producciones y procesamientos hacia las provincias beneficiadas por los diferimientos. Paralelamente, los efectos de la ley 22021 eran reforzados por la política macro que sin

<sup>31</sup> Uno de los testimonios más ilustrativos al respecto lo brinda el relato de un encuentro realizado en Buenos Aires durante la tercera semana de junio 2003 entre un grupo de representantes de entidades gremiales vinculadas con la producción agrícola cuyana y el entonces Subsecretario de Agricultura de la Nación, el Ing. de Urquiza. Las instituciones que agrupan pequeños y medianos productores cultivadores de uva (Federación de Viñateros de San Juan, la Asociación de Viñateros Independientes de la región, las Sociedades Rurales de San Rafael y General Alvear y la Asociación de Productores en Acción del Este mendocino) expresaron al funcionario oficial su evaluación de la realidad de la vitivinicultura cuyana desde la perspectiva de los productores que representaban "... y volvieron a la carga sobre el uso de la fecha de liberación- en este caso la de 2004- como instrumento de regulación de los precios del mercado" (*Diario de Cuyo*, 23-6-2004: 11).

<sup>32</sup> Un análisis detallado sobre el "Sistema de maquila" en el circuito azucarero puede encontrarse en Rofman (1999: 151-202)

dudas contribuyó a la conformación de la trama de actores caracterizada por una clara distancia entre los grandes beneficiados por los diferimientos, y los más pequeños (y mayoritarios) ligados a la producción tradicional. Mientras que los primeros se han insertado rápidamente en los circuitos mundiales destinando gran parte de su producción a la exportación, los segundos se están viendo cada vez más relegados a ocupar un papel de mera subsistencia o a lo sumo de dependencia respecto a aquellos.

La ley de Diferimientos Impositivos surgió con la pretensión de incentivar la radicación de inversiones agropecuarias e industriales en zonas extrapampeanas a través de regímenes especiales de franquicias tributarias. En el caso de los cultivos de olivo, la misma estableció un diferimiento impositivo para impuestos nacionales de 16 años sin intereses. La ley data de 1979 aunque comenzó a tener impacto a principios de la década de 1990 y gracias a los beneficios que otorga, los inversores asumieron compromisos para plantar más de 70000 ha con olivos.

Como ha sido mencionado, una de las principales transformaciones que impuso la ley de Diferimientos concierne a la distribución geográfica de la producción olivícola que manifiesta un claro desplazamiento hacia las provincias beneficiadas.

La maduración de los nuevos emprendimientos surgidos a partir de la implementación de la ley, alteró el peso relativo en la producción que posee cada una de las provincias en el sector olivícola. Así, por ejemplo, a comienzo de la década de 1990 la producción de aceite de oliva se concentraba en alrededor del 60 % al 70 % en la provincia de Mendoza. En cambio, en la actualidad, la aceleración de la concentración en el sector impulsada por la proliferación de los emprendimientos beneficiados con la ley 22021, hizo crecer fuertemente la producción en las provincias de La Rioja, Catamarca y San Juan, donde la instalación de fabricas procesadoras ha conducido a un equiparamiento en la concentración de la producción en esas provincias. Alrededor del 85 % de la capacidad de procesamiento continuo de la industria olivícola se encuentra en la región de Nuevo Cuyo, en donde aún lidera Mendoza, pero con el 37 % y la siguen La Rioja y San Juan con participaciones del orden del 23 al 25 % en cada caso. También Catamarca ha aumentado fuertemente su capacidad de procesamiento y hoy se encuentra a la altura de las otras provincias.

Para ilustrar el fuerte crecimiento nacional que la superficie plantada verifica a raíz del impulso que los diferimientos le imprimieron, basta mencionar que a comienzos del decenio de 1990 el sector olivícola contaba con 29.500 ha y

que en la actualidad esa superficie se ha incrementado tanto que ha llegado a superar 100.000 ha aproximadamente.<sup>33</sup>

Si bien, este incremento no puede ser adjudicado exclusivamente a la ley porque existen otros incentivos provenientes de las perspectivas de rentabilidad económica que el sector comenzó a manifestar a partir de aquellos años, la contribución de la ley es fundamental siendo un dato que lo corrobora el hecho de que ya para 2004, 60.000 ha habían sido plantadas bajo tal régimen de diferimientos.

Los beneficios impositivos instaurados por la ley 22021, se sumaron al cambio en los precios relativos que introdujo la devaluación de la moneda a partir de 2002. Esta situación aumentó aún más la rentabilidad del sector olivícola y alentó a los nuevos emprendimientos a destinar la mayor parte de su producción a la exportación, sobre todo de aceite. Esto, a su vez, hizo posible sustituir las importaciones de aceite de

oliva por producción local, disminuyendo los valores de las compras al exterior a niveles muy bajos.<sup>34</sup>

Antes de la salida de la Convertibilidad el 15 % del producto consumido era de marcas extranjeras envasadas en origen (España e Italia). En la actualidad esta relación ha variado considerablemente y sólo se importan productos finos.<sup>35</sup> Un dato para evaluar el impacto que esta transformación ha tenido, es el cambio que ha sufrido la relación entre la materia prima que se utiliza para el consumo en fresco -conserva o aceituna de mesa- y la que se destina a la elaboración de aceites de distintos tipo. Como se observa en el **cuadro N° 4**, el destino de la producción de las empresas tradicionales (previas a la implementación de la ley de Diferimientos) se reparte en un 40 % para industria aceitera y un 60 % para la venta de producto en fresco. Del otro lado, en el caso de los nuevos emprendimientos con diferimientos la relación se

<sup>33</sup> En noviembre de 2003 la protección efectiva llegó a ser del 76,5% (SAGPyA, 2003b).

<sup>34</sup> El cultivo se inicia en 1562 con los primeros ejemplares traídos desde Perú por don Francisco Aguirre en 1562, es recién después de la inmigración Europea de fines del s. XIX y principios del s. XX que se producirá un fuerte proceso de desarrollo de la industria con el impulso de una demanda insatisfecha que se había resentido ya que en su mayoría el aceite de Oliva era importado de Europa, que ahora en guerra, se veía imposibilitado de abastecer al mercado local. En ese contexto se inicia la industria oleícola que incluso encuentra en el Estado su reflejo en la primera política pública para el sector con la ley 11643 (promulgada en 1932) llamada "Ley de promoción del Cultivo de Olivo" y hacia 1954 nace el eslogan "haga patria, plante un olivo".

<sup>35</sup> La ley 22021 fue publicada en el Boletín Oficial en 1979 y se dirigía en principio a las provincias de La Rioja, San Luis y Catamarca. En 1983 por medio de la ley 22973 el beneficio se extendió además a la Provincia de San Juan.

**Cuadro N° 4.** Superficie plantada con olivos por destino de la producción. Diciembre de 1999 (en ha).

Plantaciones	Destino de la producción				Totales
	Aceite	%	Conservas	%	
Tradicionales	11800	40	17800	60	29600
Nuevas con diferimientos	30000	70	12800	30	42800
Nuevas sin diferimientos	1000	67	500	33	1500
<b>Total</b>	<b>42800</b>	<b>58</b>	<b>31100</b>	<b>42</b>	<b>73900</b>

Fuente: Elaboración propia sobre SAGPyA (2003a).

invierte en un 70 % de la producción destinada a la industria aceitera y un 30 % para aceituna envasada.

La ley de Diferimientos Impositivos colaboró entonces con la transformación que debido a la política devaluatoria manifestó la estructura productiva del sector olivícola y que orientó a los nuevos emprendimientos a la producción para exportación. De esta manera, se inició el crecimiento de la producción de aceites monofrutales de excelentes calidades, provenientes de plantaciones monovarietales. Esta mutación en el tipo de cultivo respondió a una adecuación respecto de los requerimientos de la demanda internacional estableciendo otra diferencia entre estas nuevas plantaciones y las tradicionales.

Mientras que el sistema tradicional mantiene la característica de ser multivarietal, es decir, de incluir varios tipos de aceitunas dentro de la misma unidad productiva (lo que dificulta la cosecha y la selección de la materia prima para la elaboración, restando

valor a la materia prima), los nuevos emprendimientos desarrollados bajo el incentivo de los diferimientos, se caracterizan por ser monovarietales. Esto último permite la obtención de un aceite de oliva de calidad superior, monofrutal y sin defectos sensoriales, acorde con las normas internacionales (que provienen del Consejo Oleícola Internacional) y a las exigencias de los consumidores más sofisticados.

### **3. Creencias y realidad en las economías regionales. ¿Qué sucede desde 2002? Algunas conclusiones finales**

En primer lugar, es importante destacar que el proceso de reactivación productiva nacional desencadenado por las modificaciones estructurales al régimen de acumulación imperante hasta el cierre de la Convertibilidad, impactó en los procesos productivos regionales analizados a partir del año 2002. Esta reactivación y posterior crecimiento significativo se

dio, en especial, en el olivo, la vitivinicultura, el azúcar y el tabaco. La excepción fue el algodón por razones que en el texto se explican. El crecimiento productivo macro tuvo, en todos los casos, un componente vinculado a la mayor demanda interna y, otro, de creciente importancia, relacionado con la demanda externa, por medio del estímulo exportador provocado por la significativa devaluación del año 2002 en adelante.

Este panorama global, sin embargo, no supuso una igual incidencia sobre el nivel de ingresos y la consecuente participación en la distribución de los frutos del crecimiento entre los agentes económicos involucrados en los procesos productivos de las regiones analizadas. Debido a que prosiguió, sin especiales alteraciones, el patrón de acumulación histórico, los sectores modernos, más concentrados y con mayor nivel de eficiencia económica disfrutaron a pleno de tal bonanza productiva. Por lo contrario, los sectores sociales subordinados- particularmente la pequeña producción agrícola y en algunos casos la industrialización por PYMES de las materias primas - no solamente no pudieron captar beneficios apreciables en la distribución del excedente generado en cada circuito productivo, sino que fueron afectados por retrocesos cuantitativos de rentabilidad de no poca magnitud. En el desenvolvimiento del proceso, una explicación agre-

gada al peso relevante de la modernización tecnológica e inversión productiva con incidencia fuerte de capitales concentrados, nacionales o extranjeros y el consecuente apoyo del Estado, lo constituyó la presencia notoria del eslabón comercializador y de la intermediación oligopsónica y oligopólica como un factor central justificativo del fenómeno.

Finalmente, el proceso de re-regulación que acompañó a la restitución de los mecanismos de control del mercado en la producción y comercialización de algunos productos, como la yerba mate, no funcionó en los casos estudiados, adecuadamente. Tanto en el algodón como en la vitivinicultura, tal presencia significativa de la mediación estatal en la dinámica de acumulación, vía instrumentos de control del mercado, o no se implementó todavía o no se hizo como estaba previsto.

Un gran desafío pendiente, entonces, es que en mercados fuertemente distorsionados por el peso de agentes económicos con elevado poder negociador frente a actores débiles -desorganizados e incapaces de enfrentar con éxito, sin auxilio estatal, a los grandes grupos concentrados- la re-regulación tiene una muy valiosa tarea por delante.

Es preciso, cuanto antes, trabajar desde el Estado y en asociación con los productores más pequeños- mayoría en todos los procesos agrícolas - en pos de



una estrategia de desarrollo rural que revierta las fuertes desigualdades de poder hoy existentes y garantice a todos el acceso a la tierra, a la tecnología adecuada y ambientalmente sustentable, al crédito subsidiado, a la información y a los mercados nacionales y extranjeros. El intenso estímulo al asociativismo debe incluirse

como condición necesaria para reforzar el poder negociador de los agentes subordinados. Esta es la gran asignatura pendiente que todavía no ha sido asumida como tal por los responsables de la política agro industrial argentina, con especial localización en las regiones extrapampeanas del país.

# Pago por servicios ambientales: origen, naturaleza y posible aplicación en los bosques nativos

*Gerardo Denegri \**  
*Gustavo Acciaresi\*\**

El objetivo de este trabajo es presentar el instrumento de pago por servicios ambientales (PSA), discutir su base teórica y la aplicación al manejo de los bosques nativos, en el marco de la ley 26631 de *Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos*. El PSA busca aplicar instrumentos de mercado para generar eficiencia en el manejo de los recursos naturales. Se concluye que el ordenamiento territorial y el uso eficiente del fondo de la ley se pueden alcanzar a través de subsidios a pequeños productores, en un sistema de PSA público-privado, dentro de una estrategia de uso múltiple sustentable. Esto permitiría frenar el proceso de deforestación y diversificar la matriz de exportación, reduciendo una producción no sustentable (soja), por productos derivados del bosque, de alto valor agregado, fuertemente demandantes de puestos de trabajo.

\* Docente investigador del Depto de Desarrollo Rural. Fac. de Ciencias Agrarias y Ftiles-UNLP. Carrera de Ingeniería Forestal. 60 y 119. La Plata. Ing. Forestal, Master en Economía Ambiental y Recursos Naturales. Coordinador de la Especialización en Economía Agroalimentaria, FCAYF-UNLP, gdenegri@agro.unlp.edu.ar

\*\* Docente investigador del Depto de Desarrollo Rural. Fac. de Ciencias Agrarias y Ftiles-UNLP. Carrera de Ingeniería Forestal. 60 y 119. La Plata. Ing. Forestal. Coordinador de la Carrera de Ingeniería Forestal FCAYF UNLP. gaccia@gmail.com; cifor@agro.unlp.edu.ar

## Introducción

La investigación científica logró aportar las bases teóricas, establecer la estructura y dinámica de la mayoría de los ecosistemas y formular herramientas y tecnología que permiten aproximar un manejo sustentable de los recursos naturales renovables; pese a ello existe un marcado deterioro en el nivel global y especialmente en las regiones menos desarrolladas del mundo.

Paralelamente, se está forjando una "conciencia ambiental" donde la protección del ambiente toma cada vez más importancia. En las sociedades desarrolladas se exige cada vez más a sus instituciones y empresas una denominada "responsabilidad ambiental", entendida como la administración responsable y ética de los procesos y productos desde el punto de vista de la salud, la seguridad y el ambiente. Ello implica que los productos que importan posean certificaciones de sustentabilidad y trazabilidad. Si bien estos grupos sociales representan el segmento de mercado de mayor poder adquisitivo, existe una gran mayoría de la población mundial que debido al crecimiento de sus economías, especialmente las asiáticas, demanda en forma creciente alimentos, madera, fibras y otros, que no pasan por estos procesos.

El avance tecnológico hace que la producción de estos bienes derivados de los recursos naturales crezca muchas veces gene-

rando contaminantes o reemplazando ecosistemas espontáneos por otros antrópicos. En nuestro país este proceso se ve reflejado en la expansión de la frontera agrícola, para cultivar principalmente soja reemplazando los bosques nativos. Los bosques, en la mayoría de los casos, se encuentran degradados debido a un largo proceso ocurrido a lo largo del siglo XX, que comienza con la colonización de los antiguos territorios nacionales que llevó a la extracción selectiva de árboles con madera de valor, el desplazamiento de la ganadería de la región pampeana a las áreas de bosque, que impidieron su regeneración, y la posterior conversión de tierras a cultivos.

Esa presión económica sobre los ecosistemas naturales, tiene su contracara en el ingreso de divisas por la exportación de productos de la cadena agroalimentaria cuyo destino principal es satisfacer la creciente demanda motorizada principalmente por China e India; por la necesidad de estos recursos, para sustentar su desarrollo, no tienen en cuenta los problemas ambientales que genera la producción.

Por otra parte, la producción sustentable de los bosques nativos no está considerada como alternativa al desmonte y cultivo, pero su puesta bajo manejo, permitiría llegar a los consumidores de alto poder adquisitivo. Ese manejo requiere de inversiones y cambios en patrones culturales, que rinden



sus frutos en el mediano plazo, para lo cual se deben generar mecanismos de financiamiento que permitan hacer competitivo este uso frente a la agricultura. Existen trabajos que muestran que en el mediano plazo el manejo del bosque sustentable con un uso múltiple son opciones financiera y económicamente más convenientes (Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable - Proyecto Bosques Nativos y Áreas Protegidas, 2005)

En este contexto, es deber de los Estados nacional y provinciales lograr un equilibrio entre lo que es atender la creciente exigencia de mayor producción de granos, de artículos madereros certificados y la de conservación, dado que esta última es condición necesaria para mantener la producción futura.

Existe un marcado consenso de que el inicio para solucionar este problema, pasa por la concreción de un ordenamiento territorial, entendiéndoselo como un proceso estratégico orientado al futuro, cuyo objetivo es la toma de decisiones basado sobre criterios racionales, siendo un proceso comprehensivo que consiste en la integración de los reclamos de espacio por los diferentes actores

de una región. En ese sentido la ley 25.675 *General de Ambiente de Presupuestos Mínimos*<sup>1</sup>, establece taxativamente la necesidad de avanzar en este tema mediante la participación ciudadana. En ese contexto la recientemente sancionada ley 26.331 *De Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos* regula el ordenamiento territorial y establece un sistema de compensación a los bosques que son conservados o manejados en forma sustentable por medio de un fondo, reconociendo de esa forma los servicios ambientales que ellos proveen.

Los servicios ambientales en términos generales, son aquellos beneficios recibidos por los seres humanos de las comunidades nacional e internacional y que se derivan directa o indirectamente de diferentes elementos de la naturaleza, comprendiendo entonces diferentes ecosistemas domésticos y silvestres, cuyos efectos en la calidad de vida son tanto tangibles como intangibles.

Los **Pagos por servicios ambientales** (PSA) son una propuesta para contribuir al ordenamiento de los territorios. Básicamente se trata de un mecanismo de compensación directo por

<sup>1</sup> Según el artículo 6 de la ley 25.675 se entiende por presupuesto mínimo, establecido en el artículo 41 de la Constitución Nacional, a toda norma que concede una tutela ambiental uniforme o común para todo el territorio nacional, y tiene por objeto imponer condiciones necesarias para asegurar la protección ambiental. En su contenido, debe prever las condiciones necesarias para garantizar la dinámica de los sistemas ecológicos, mantener su capacidad de carga y, en general, asegurar la preservación ambiental y el desarrollo sustentable.

medio del cual los proveedores de un servicio ambiental reciben un pago por parte de los usuarios (FAO, 2003). Así el Banco Mundial a través de la Secretaria de Ambiente y Desarrollo Sustentable, está generando los primeros trabajos de aplicación de este instrumento en el país<sup>2</sup>.

Ante esto surge una serie de interrogantes, entre los cuales figura si los PSA constituyen una solución ante la complejidad de factores que conspiran para el manejo sustentable de nuestros recursos naturales renovables y si el Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos puede proveer los fondos para realizar dichos pagos.

El objetivo de este trabajo es presentar el instrumento de pago por servicios ambientales y discutir su base teórica y su aplicación al manejo de los bosques nativos del país, en el marco del fondo de la ley 26631, para que los ambientes naturales manejados en forma sustentable, puedan ser contrapuestos a la agriculturización, favoreciendo su conservación.

### **Pagos por Servicios Ambientales**

El PSA es una de las herramientas prácticas que se derivan de la economía ambiental. Parte de la

teoría de las externalidades y bienes públicos y específicamente el Teorema de Coase, que demuestra que si los derechos de propiedad están bien definidos sobre la externalidad el intercambio entre los agentes da lugar a una asignación eficiente de la misma.

El Pago por Servicios Ambientales se basa sobre cuatro premisas:

1. Los ecosistemas proveen una serie de servicios ambientales como calidad del agua, fertilidad de los suelos hasta estabilidad climática, todos de enorme valor económico.
2. La mayor parte de esos servicios son bienes públicos y externalidades positivas que, al no presentar mercados, existen pocos incentivos para ofrecerlos.
3. Conocido su valor se pueden generar políticas de compensación asociadas con la conservación de esos servicios, que implica el diseño de arreglos institucionales.
4. La sustentabilidad del sistema depende de la creación de mercados para esos servicios; no hay reglas generales para ello, y para cada situación ecológica y condición social se necesita una cierta dosis de creatividad.

Entonces el PSA se financia con

<sup>2</sup> Ministerio de Salud y Ambiente. Secretaria de Ambiente y Desarrollo Sustentable. Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. Préstamo BIRF 4085-ar Proyecto Bosques Nativos y Áreas Protegidas PROYECTO PNUD ARG 99/011

una lógica de mercado, a través de cobros a los demandantes de servicios ambientales y pagos de actividades verificables a los productores. Si existe la demanda de un recurso y la oferta capaz de satisfacer de forma adecuada dicha demanda, el mecanismo de un PSA consistirá en coordinar los flujos financieros que deban producirse a través de tarifas e impuestos fundamentalmente, de tal forma que los demandantes cubran de manera satisfactoria su necesidad a cambio de un precio acorde con la misma y que a su vez este precio sea el suficiente para que el oferente cubra como mínimo sus gastos de producción y por otro lado se tomen las medidas para que el recurso se gestione y conserve de manera sostenible.

Aquí aparece su aspecto condicional, que implica que las transacciones se efectúan sólo si el suministro del servicio está asegurado e implica que los eventuales pagos se deberían realizar en forma periódica para promover el cumplimiento continuo del suministro del servicio y para proveer una oportunidad para que el usuario pueda suspender las retribuciones en caso de incumplimientos (Wunder, 2005).

La otra característica distintiva que se suele asociar con los esquemas de PSA es la voluntariedad de las partes concurrentes, lo cual es particularmente importante para los proveedores puesto que deben tener opciones de uso

del suelo. Generalmente, las opciones son las que dan lugar a los costos de oportunidad para el uso promovido y esto justifica la retribución que percibirá por las oportunidades perdidas.

Tanto los criterios propuestos, como las características enunciadas, plantean la necesidad de implementar cualquier modalidad de pagos por servicios ambientales acompañada por un sistema de monitoreo del cumplimiento de las obligaciones sobre el que se pueda apoyar.

Los PSA deben provocar una mejora en la protección del servicio ambiental objeto de la transacción. Los usuarios de los servicios necesitarán la garantía de que sus pagos han tenido un efecto positivo y de que dicho efecto no se hubiera producido de no existir la retribución. Su disposición a pagar indica la fuerza e intensidad de las preferencias por los servicios ambientales, por lo tanto es importante medirla.

La segunda cuestión crítica se refiere a la posibilidad de que las actividades promovidas produzcan un desplazamiento de actividades indeseables hacia superficies fuera del área alcanzada por el esquema. Este fenómeno se conoce con el nombre de **filtración o fuga**. Por ejemplo, la prohibición absoluta de cortas en áreas protegidas produce un aumento de las actividades degradantes en las zonas de interfase o las no protegidas, tanto para la obtención de leña como productos de

mayor valor maderero. Otro ejemplo es el eventual pago de un subsidio dinerario a pobladores rurales que extraen leña de manera no sostenible (simplemente, dejarían de recolectar para comprar leña proveniente de otras áreas sobreexplotadas).

La última cuestión crítica se refiere a la **permanencia** de los beneficios ambientales logrados en el tiempo. Dado que se promueve un cambio en los modos de vinculación social con los recursos naturales y que éstos son inherentemente dinámicos, es necesario contar con garantías de que los beneficios no sean fácilmente reversibles mientras duren los términos contractuales. Estrechamente vinculada con la cuestión de la reversibilidad se debe considerar el riesgo, un componente natural para este tipo de transacciones y los instrumentos clásicos para abordarlo, como lo son los seguros. Por este lado, los efectos de una concepción puramente financiera, y privada, en la aplicación del instrumento puede afectar fuertemente la viabilidad del esquema.

Los acuerdos de PSA provienen de tres ámbitos distintos. El primero está constituido por un esquema de pagos públicos para propietarios privados de tierras para mantener o mejorar los servicios ambientales. Aquí el gobierno establece programas específicos de conservación y comúnmente involucran pagos directos de una agencia de gobierno, u otra insti-

tución pública, a los propietarios o administradores de las tierras.

El segundo se asocia con mercados formales con intercambio abierto entre compradores y vendedores, ya sea bajo esquemas regulados o voluntarios ambientales se establecen a través de una legislación que en consecuencia crea una demanda para un servicio ambiental particular al establecer un "límite" en el daño de un servicio ambiental. Los usuarios del servicio, o las personas responsables de la disminución de dicho servicio, responden ya sea cumpliendo directamente o intercambiando con otros que son capaces de cumplir las regulaciones a un menor costo. Los compradores generalmente son empresas del sector privado u otras instituciones, por ejemplo comercio de reducción de emisiones de gases contaminantes.

El tercero consiste en acuerdos organizados de manera totalmente privada en los cuales los productores y beneficiarios individuales de los servicios los comercian. Estos acuerdos privados de PSA generalmente son transacciones directas entre el comprador y el vendedor con poca intervención del gobierno. Los compradores pueden ser empresas privadas u organizaciones conservacionistas, quienes pagan a los poseedores de las tierras para mejorar las prácticas de manejo.

Teóricamente, el PSA puede ser utilizado para todo tipo de situaciones y servicios ambientales,

pero debido a las limitaciones de orden práctico, se han aplicado principalmente en servicio hídrico de las cuencas, específicamente en el mantenimiento de la disponibilidad y la calidad del agua. Los proveedores son aquellos usuarios de tierras aguas arriba, cuyo uso del suelo se desea modificar o conservar y los usuarios son los consumidores del recurso hídrico empresas o particulares.

Hasta el momento, los sistemas de PSA se han aplicado en muy distintas escalas y objetivos en América latina, desde el nivel de microcuenca –con un servicio muy concreto– y administrado generalmente por una ONG, hasta un programa nacional controlado por el Estado. Los marcos legales específicos sobre PSA son muy diversos y en muchos casos están ausentes (FAO, 2003).

Comparativamente con otras regiones del mundo en desarrollo, existen muchos casos de ejecución de sistemas de PSA por el servicio hídrico en América latina. Sin embargo, estos casos todavía no han sido inventariados exhaustivamente y por otro lado existen pocos estudios sobre el impacto socioeconómico y ambiental de estos sistemas (Herrador y Dimas, 2000).

Costa Rica es el país de América latina que posee el sistema de PSA más desarrollado. Hasta 2003 tenía 450.000 hectáreas bajo esta modalidad. Partió de

transformar programas de incentivos para reforestación en otro de pago por los servicios que brindan los ecosistemas forestales. Éste se ejecuta a través de contratos entre los productores y el Estado, que aporta recursos a un fondo, pero lleva a un exceso de pedido de subsidios que el fondo no puede cubrir.

Es importante entender que el origen teórico del PSA es neoclásico, y busca aplicar instrumentos de mercado para generar eficiencia en el manejo de los recursos naturales, generando mercados que asignen recursos donde no existen de forma espontánea. Está pensado para situaciones en las cuales los mercados funcionan de modo casi ideal, con un fuerte poder de policía del Estado.

La aplicación en países centroamericanos y especialmente Costa Rica, responde a la utilización de aportes financieros externos, que más que reproducir la lógica del mercado, implican el pago de subsidios cuando las metas propuestas son alcanzadas.

### **Ley 26.331 De Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos**

Esta ley tiene los siguientes objetivos:

- Promover la conservación de los BN;
- Implementar las medidas necesarias para regular y con-

trolar la disminución de la superficie de los BN;

- Mejorar y mantener los procesos ecológicos y culturales;
- Hacer prevalecer los principios precautorio y preventivo;
- Fomentar las actividades de enriquecimiento, conservación, restauración, mantenimiento y manejo sostenible de los BN.

Para ello promueve el Ordenamiento Territorial de las áreas forestales basado sobre los criterios de sostenibilidad ambiental. Así, se prescribe la zonificación territorial en el área de cada jurisdicción de acuerdo con tres categorías de conservación:

- Categoría I (rojo): sectores de muy alto valor de conservación que no deben transformarse. Pueden ser hábitat de comunidades indígenas y objeto de investigación científica.
- Categoría II (amarillo): sectores de mediano valor de conservación, que pueden estar degradados pero tener un valor alto de conservación y que podrán ser sometidos a los siguientes usos: aprovechamiento sostenible, turismo, recolección e investigación científica.
- Categoría III (verde): sectores de bajo valor de conservación que pueden transformarse parcialmente o en su totalidad respetando mecanismos de la ley.

Para que el ordenamiento no sea

una letra muerta crea el Fondo de Compensación, cuyo objetivo es compensar a las jurisdicciones que conserven sus BN, por los servicios ambientales que éstos brindan. Está integrado por partidas presupuestarias y el 2% de las retenciones a exportaciones agrícolas, ganaderas o forestales. Se distribuye entre las provincias que tengan el ordenamiento aprobado, teniendo en cuenta: el porcentaje de BN declarado; la relación en cada territorio entre su superficie total y la de sus BN y las categorías de conservación declaradas (mayor monto por hectárea de la Categoría I).

## Discusión

Al analizar la situación en que se encuentran los bosques nativos en la República Argentina que llevaron a la sanción de la ley 26631, existe la posibilidad teórica de aplicar pagos por servicios ambientales, de hecho el Banco Mundial propicia su utilización. Pero de lo expuesto debe quedar claro que los PSA constituyen un instrumento para ganar eficiencia en la asignación de recursos cuando existe una estrategia de ordenamiento territorial con objetivos y metas claras de superficie a conservar y aquellas destinadas a los diferentes tipos de producción. Debe existir una cultura comercial y un sector de la sociedad que esté dispuesto a pagar por algunos de los servicios.

De esto surge que la creación de

mercado puede ser válida para un servicio ambiental específico del bosque, pero es muy difícil aplicarlo a todos. En ese caso la existencia de represas que producen electricidad o proveen agua a ciudades serían casi los únicos potenciales demandantes en condiciones de pagar. Es por ello que presenta mayor aplicabilidad en los bosques andino patagónicos. En las condiciones sociopolíticas de nuestro país la aplicación de este sistema está limitada a servicios en los cuales existe una demanda específica.

Desde la sanción de la ley de Presupuestos Mínimos en el año 2002 no se ha concretado una estrategia de ordenamiento territorial nacional; los avances son parciales. Con la sanción de la ley 26631 este proceso se aceleró debido a la exigencia consistente en que no se autorizarán más desmontes si no existe tal ordenamiento. Por otra parte, el Estado muestra muy poco poder de policía para controlar el cumplimiento de las metas de conservación autoimpuestas. Así, existen compromisos internacionales, consecuentemente de carácter constitucional, como:

- El Compromiso del Milenio, en su adhesión al cual la República Argentina se comprometió a reducir en un 10% anual la tasa de deforestación hasta estabilizar en el año 2015 la superficie de los bosques nativos en 28 millones de hectáreas.

- La Convención sobre la Diversidad Biológica, en su artículo primero, entre otros aspectos declara la necesidad de la conservación de la diversidad biológica, y de la utilización sostenible de sus componentes y propicia la participación justa y equitativa de sus beneficios.
- El Foro Intergubernamental de los Bosques de la Naciones Unidas; el gobierno se compromete a promover la integración de los programas forestales nacionales con las estrategias nacionales de diversidad biológica, aplicando el enfoque por ecosistemas y la ordenación sostenible de los bosques; alienta además a los gobiernos a que aseguren la participación del sector forestal, el sector privado, las comunidades indígenas y locales y las organizaciones no gubernamentales en la aplicación del programa de trabajo.
- La Convención Internacional de Lucha contra la Desertización, que busca combatir la degradación de las tierras de zonas áridas, semiáridas y subhúmedas secas. La Nación se comprometió a prevenir y/o reducir la degradación de las tierras; rehabilitar las tierras parcialmente degradadas; y recuperar las desertizadas.
- La Red Internacional de Bosques Modelo propone que cada país debe establecer un proceso de desarrollo y aplica-

ción de modelos de utilización de los recursos forestales en forma sustentable, combinando objetivos de producción, con los objetivos socioeconómicos de aquellas comunidades locales que resulten dependientes de los bosques.

Si bien la ley no permite que las categorías I y II, se transformen en III; existe fuerte presión para convertir áreas naturales en tierras de cultivo a fin de satisfacer la demanda internacional, circunstancia que representa para el Estado nacional un fuerte ingreso; pese a la reciente crisis, la tendencia en el largo plazo es un fuerte aumento en la demanda de alimentos. Asimismo, es pertinente expresar algunas dudas en relación con el aumento real para los ingresos fiscales de las provincias derivados de la conversión de tierras, dado el esquema tributario vigente. No obstante, son las mismas provincias las que promueven el desmonte, con una visión de corto plazo concentrada sobre aspectos puramente financieros.

También existe fuerte descoordinación entre los programas de desarrollo en áreas productivas dentro de una provincia. En muchas de ellas actualmente se están lanzando planes ganaderos. A modo de ejemplo, Misiones pretende llegar al millón de cabezas de bovinos (actualmente posee 400.000). Santiago del Estero posee 1.200.000, propone aumentarlas a 1.800.000. Si bien se planea un aumento de la efi-

ciencia, la mayor expansión se tendrá que realizar en áreas de bosque nativo. Esta situación se reproduce en la mayoría de las provincias del norte. Un posible camino a recorrer está constituido por la implementación de sistemas silvo pastoriles, menos traumáticos con el ambiente y compatibles seriamente con una estrategia de ordenamiento territorial.

Otro problema que se presenta es la recuperación de áreas degradadas. En ecosistemas con alteraciones profundas y realizadas hace mucho tiempo, se presentan fenómenos de desertización, pero la ley 26631 no contempla ese tipo de pagos ya que se sólo se aplica a bosques existentes. En ese caso subsidios captados mediante un sistema de PSA podrían aportar recursos para subsidiar su recuperación.

Un elemento que conspira contra la implementación de los PSA son sus costos. Para que el sistema funcione se deben tener mediciones lo más exactas posibles de la disposición a pagar por los servicios. Esto implica la realización de costosas consultorías para determinarla porque cada unidad de ordenamiento requiere su estudio particular, debido a la complejidad de nuestros ecosistemas y las diferentes situaciones socioeconómicas interactuantes.

Uno de los mecanismos privados de PSA para un servicio ambiental específico es el protocolo de Kioto, que reproduce un mercado



para las emisiones de CO<sub>2</sub> donde se han establecido niveles de reducción, cuyas metas no han sido alcanzadas, aun con la participación de países desarrollados que se caracterizan por cumplir las leyes. A criterio de los autores estos sistemas de mercado son complejos de implementar y es por eso que detectado un servicio ambiental se requiere el aporte del Estado, que generalmente se efectiviza como un subsidio, destinado al pago de consultores internacionales. Asignar esos recursos a los pobladores locales sería, probablemente, una mejor estrategia de conservación.

Sobre la base de lo antedicho, se plantea que el ordenamiento territorial se puede alcanzar a través de subsidios a pequeños productores, dentro de una estrategia de uso múltiple que promueva el cambio en el uso del recurso de modo sustentable. El uso eficiente del fondo de la ley se podría asegurar con un subsidio directo enmarcado en un sistema de PSA público-privado, sin necesidad de incurrir en sus costos.

A modo de ejemplo, si se decide recuperar una cuenca para mejorar la calidad de un embalse, la reducción del costo de provisión (agua o electricidad) será compensada por el pago, desde el punto de vista económico será lo mismo que lo pague el Estado o los usuarios, pero el costo de simular el mercado puede ser superior a lo que reciben los pro-

ductores de la cuenca, con lo cual el subsidio directo se perfila como una mejor alternativa. Esta observación se robustece si consideramos ya no la preservación hídrica de una cuenca sino la protección y/o recuperación de especies animales o vegetales en riesgo, donde la lógica del mercado aplicada al PSA, claramente, no es efectiva.

Entonces, si el sistema de PSA debe pagar como subsidio y no reproducir la lógica de mercado, surge la siguiente pregunta ¿se lo puede llamar PSA?

Si se analiza en detalle el fondo, la ley 26631 está pensado para bosque nativo, pero el problema de conservación es sistémico; esto implica considerar todas las alternativas productivas. Legalmente la ley general de ambiente 25.675, donde se enmarca la primera, lo considera así. Es por ello que la unidad ejecutora que se crea en cada provincia debería y estaría obligada a coordinar con otras áreas de gobierno que trabajan con políticas ambientales y productivas, evitando así el ejemplo de la ganadería ya citado.

## Conclusión

En síntesis, la experiencia de Costa Rica de utilizar el nombre de PSA para reunir fondos que son distribuidos por el estado en forma de subsidios, es una alternativa interesante para complementar el Fondo de la ley 26631,

y hasta se podría ampliar para recuperación de áreas degradadas, trabajando en el paraguas que establece la ley 25.675. Con el argumento del PSA, la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable debería salir a captar recursos provenientes de fondos internacionales que sean aplicados a los fines de la ley de bosque nativo y aplicados a pequeños productores y comunidades aborígenes que realicen manejo sustentable del territorio.

Si la ley 26631 en el mediano plazo alcanza sus objetivos y para ello es necesario hacer un uso muy eficiente del fondo, se puede frenar el proceso de deforestación mientras que se diversifica la matriz de exportación reduciendo una producción no sustentable

(soja), por productos derivados del bosque certificados de alto valor agregado como piezas de madera o muebles, que a su vez son fuertemente demandantes de puestos de trabajo. Asimismo, la cuestión "ganadera", sólidamente arraigada en la cultura rural argentina, debe ser analizada en sus múltiples facetas sociales, ambientales y económicas a fin de definir el marco teórico en el que se desarrollarán políticas tendientes a promover el uso silvo-ganadero del bosque como hipotético PSA. Quizás así se pueda ampliar el abanico de aplicación de este concepto, no sólo en el nivel de escala sino también para asegurar su replicabilidad.

Noviembre 2008

## Bibliografía

- FAO, 2003 Payment Schemes for environmental services in watershed. Foro Regional Arequipa Perú Land and water discussion paper 3.
- Garrod, G. y K. G. Willis. 1999. Economic Valuation of the Environment. Edward Edgard, Cheltenham, Reino Unido. 384 pp.
- Herrador y Dimas, 2000. Aportes y limitaciones de la valoración económica en la implementación de esquemas de pago por servicios ambientales. Programa Salvadoreño de Investigación sobre Desarrollo y Medio Ambiente N° 41
- Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable - Proyecto Bosques Nativos y Áreas Protegidas, 2005. Taller de Integración de los Proyectos PIARFON que se desarrollan en el país. Buenos Aires 26 y 27 de octubre de 2005 pp. 10-37.
- Wunder, S. 2005. Payments for environmental services: some nuts and bolts. CIFOR Occasional Paper 42. Center for International Forestry Research (CIFOR). Bogor, Indonesia. 24 pp.

# En resumidas cuentas\*

## 45 días de noticias

1.01/15.02.2009



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

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

## O P I N I O N E S

✓ **PAUL KRUGMAN: AL RESCATE DE LOS INCOMPETENTES**

\* "Pregunta: ¿Qué pasa si usted pierde enormes cantidades de plata de otro? Respuesta: Recibe un gran regalo del Estado nacional. Pero el Presidente dirá algunas cosas muy duras sobre usted antes de soltar el efectivo. ¿Estoy siendo injusto? Eso espero. Pero es lo que parece estar pasando. Quiero aclarar algo: no me refiero al plan de la administración Obama para apoyar el empleo y la producción con un gran aumento temporario del gasto nacional, que es exactamente lo que hay que hacer. Me refiero, por lo contrario, a los planes de la administración relativos a un rescate del sistema bancario, planes que se están armando como un clásico ejercicio de "socialismo limón": los contribuyentes cargan con el costo si las cosas salen mal, pero los accionistas y los ejecutivos reciben los beneficios si salen bien.

Cuando leo los comentarios recientes sobre política financiera de altos funcionarios de Obama, me siento en el túnel del tiempo, como si estuviéramos todavía en 2005, Allan Greenspan fuera el Maestro y los banqueros los héroes del capitalismo. "Tenemos un sistema financiero que es dirigido por accionistas privados y manejado por entidades privadas y nos gustaría hacer todo lo posible por conservar ese sistema", dice Timothy Geithner, secretario del Tesoro, mientras se apresta a meter en problemas a los contribuyentes por las pérdidas enormes de ese sistema. Por su parte, *The Washington Post* dice que Geithner y Lawrence Summer, el principal asesor económico de Obama, "piensan que los Estados son malos como gerentes de bancos", en oposición seguramente a los genios del sector privado que se las ingeniaron para perder más de un billón de dólares en apenas unos años.

Ahora bien, algo hay que hacer para sacar a flote al sistema financiero. Permitir que grandes entidades financieras se desmoronen puede ser muy perjudicial para la salud de la economía. Y son muchas las entidades importantes al borde del abismo. O sea que los bancos necesitan más capital. En épocas normales, los bancos reúnen capital vendiendo acciones a inversores extranjeros, quienes reciben a cambio una participación en la propiedad del banco. Podríamos pensar, entonces, que si los bancos en este momento no pueden reunir o no reunirán suficiente capital de inversores privados, el Estado debe hacer lo que haría el inversor privado: aportar capital a cambio de la propiedad parcial. Pero las acciones bancarias valen hoy tan poco, que la propiedad no sería parcial: inyectar suficiente dinero de los contribuyentes para que los bancos vuelvan a ser fuertes los transformaría en empresas públicas. Mi respuesta a eso es: ¿y qué? Si los contribuyentes pagan la dolorosa para rescatar a los bancos, ¿por qué no habrían de tener la propiedad, al menos hasta que aparezcan compradores privados? Pero la administración Obama parece estar dando millones de vueltas para evitar esta salida.

Si los informes son ciertos, el plan de rescate para los bancos contendrá dos elementos principales: la compra, por parte del Estado, de activos bancarios problemáticos y garantías sobre pérdidas relacionadas con otros activos. Las garantías serán un gran regalo para los accionistas bancarios; las compras

podrían no serlo, si el precio fuera justo. Pero los precios, según *The Financial Times*, tal vez se basen sobre "modelos de valuación" antes que en los precios de mercado, lo que indica que el Estado también en este caso estaría haciendo un regalo. Y a cambio de lo que probablemente sería un enorme subsidio para los accionistas, los contribuyentes recibirán, bueno, nada. ¿Habría límites a las remuneraciones de los ejecutivos para evitar más robos como los que enfurecieron a la gente? Obama denunció esas bonificaciones de Wall Street en su último discurso semanal. Pero según *The Washington Post*, "es probable que la administración se abstenga de imponer restricciones más fuertes a la remuneración de los ejecutivos en la mayoría de las empresas que reciben ayuda estatal" porque "los límites rígidos podrían disuadir a algunas empresas de pedir ayuda". Esto indica que el discurso duro de Obama es nada más que "pour la galerie". Mientras tanto, la crisis no parece haber hecho demasiada mella en la cultura del exceso de Wall Street. "Digamos que soy banquero y generé US\$ 30 millones. Debería recibir una parte de eso", dijo un banquero a *The New York Times*. ¿Y si usted es banquero y aniquiló US\$ 30.000 millones? ¡Tío Sam vení a rescatarme! Lo que se juega acá es mucho más que la equidad, aunque eso también importa. Salvar la economía será muy caro: el plan de estímulo de US\$ 800.000 millones tal vez sea sólo un anticipo. Y rescatar al sistema financiero, aunque se haga bien, costará centenares de miles de millones más. No podemos darnos el lujo de despilfarrar dinero dando grandes beneficios a los bancos y a sus ejecutivos simplemente para conservar la ilusión de la propiedad privada." (**Premio Nobel de Economía**; Suplemento *iEco Clarín*, Argentina, 3-02) (Más información sobre la crisis financiera internacional en [www.iade.org.ar](http://www.iade.org.ar))

### ✓ JOSEP MARÍA ANTENTAS: RADICALIZAR LAS ALTERNATIVAS

\* "El Foro Social Mundial (FSM) de Belem no es un Foro cualquiera. Es el primero después del estallido de la "gran crisis" del 2008, en un momento donde el fracaso del neoliberalismo y el carácter destructivo del capitalismo global se manifiestan con toda su crudeza. La Amazonia brasileña es, además, un lugar privilegiado para denunciar la ligazón entre la crisis social y la ecológica. Este Foro llega también tras un largo período en el que el movimiento altermundialista perdió centralidad y capacidad aglutinadora. Las resistencias sociales han seguido aumentando en el conjunto del planeta pero en un contexto de mayor fragmentación y dispersión. En este escenario, la visibilidad e interés por el FSM ha descendido, así como su utilidad concreta aparente. A pesar de ello, sigue siendo el mayor punto de referencia simbólico de las fuerzas altermundialistas. Éstas necesitan un nuevo impulso favoreciendo el desarrollo simultáneo de las resistencias 'por abajo' y su articulación general. La crisis plantea el desafío de renovar perspectivas estratégicas y dar respuestas a los retos del momento, marcados por el ascenso de un rechazo, aunque difuso, del actual sistema económico. Un mero enfoque 'antineoliberal' no basta. Pasar al 'anticapitalismo' consecuente aparece como un desarrollo estratégico necesario para avanzar hacia este 'otro mundo posible' del cual el Foro ha sido una referencia. Es la hora de profundizar en las alternativas y radicalizar su contenido, y de elevar el listón de la crítica planteando una agenda de ruptura con el paradigma neoliberal desde una lógica anticapitalista. Junto a las demandas "clási-

cas” planteadas en los últimos años (la Tasa Tobin, la anulación de la deuda, la supresión de los paraísos fiscales...) hay que agregar nuevas propuestas, ‘descatalogadas’ hasta hace muy poco, como la puesta bajo control público democrático del sistema bancario y muchas otras. Es pronto para saber qué nos deparará este Foro en Belem, pero conviene recordar que los foros sociales no son un fin en sí mismos. Son útiles en la medida en que aparezcan como expresión de las luchas y las resistencias, y permitan avanzar en la articulación de las mismas y en el debate estratégico. Hace ya cinco años, en el FSM de Mumbai, la escritora Arundhati Roy señalaba ‘necesitamos urgentemente discutir las estrategias de resistencia. Necesitamos centrarnos sobre blancos reales, librar batallas reales e infligir daño real’. Hoy, más que nunca, debemos tenerlo presente.” (**Profesor de la Universidad Autónoma de Barcelona; Público** - España, 27-01)

---

## N A C I M I E N T O S   B I C E N T E N A R I O S

### ✓ CHARLES DARWIN: INTRODUCCIÓN A EL ORIGEN DE LAS ESPECIES

\* “Cuando estaba como naturalista a bordo del Beagle, buque de la marina real, me impresionaron mucho ciertos hechos que se presentan en la distribución geográfica de los seres orgánicos que viven en América del Sur y en las relaciones geológicas entre los habitantes actuales y los pasados de aquel continente. Estos hechos, como se verá en los últimos capítulos de este libro, parecían dar alguna luz sobre el origen de las especies, este misterio de los misterios, como lo ha llamado uno de nuestros mayores filósofos. A mi regreso al hogar ocurrióseme en 1837 que acaso se podría llegar a descifrar algo de esta cuestión acumulando pacientemente y reflexionando sobre toda clase de hechos que pudiesen tener quizá alguna relación con ella. Después de cinco años de trabajo me permití discurrir especulativamente sobre esta materia y redacté unas breves notas; éstas las amplié en 1844, formando un bosquejo de las conclusiones que entonces me parecían probables. Desde este período hasta el día de hoy me he dedicado invariablemente al mismo asunto; espero que se me puede excusar que entre en estos detalles personales, que los doy para mostrar que no me he precipitado al decidirme.

Mi obra está ahora (1859) casi terminada; pero como el completarla me llevará aún muchos años y mi salud dista de ser robusta, he sido instado, para que publicase este resumen. Me ha movido, especialmente a hacerlo el que míster Wallace, que está actualmente estudiando la historia natural del Archipiélago Malayo, ha llegado casi exactamente a las mismas conclusiones generales a que he llegado yo sobre el origen de las especies. En 1858: me envió una Memoria sobre este asunto, con ruego de que la transmitiese a sir Charles Lyell, quien la envió a la Linnean Society y está publicada en el tercer tomo del Journal de esta Sociedad. Sir C. Lyell y el doctor Hooker, que tenían conocimiento de mi trabajo, pues este último había leído mi bosquejo de 1844, me honraron, juzgando prudente publicar, junto con la excelente Memoria de míster Wallace, algunos breves extractos de mis manuscritos.

Este resumen que publico ahora tiene necesariamente que ser imperfecto. No puedo dar aquí referencias y textos en favor de mis diversas afirmaciones, y

tengo que contar con que el lector pondrá alguna confianza en mi exactitud. Sin duda se habrán deslizado errores, aunque espero que siempre he sido prudente en dar crédito tan sólo a buenas autoridades. No puedo dar aquí más que las conclusiones generales a que he llegado con algunos hechos como ejemplos, que espero, sin embargo, serán suficientes en la mayor parte de los casos. Nadie puede sentir más que yo la necesidad de publicar después detalladamente, y con referencias, todos los hechos sobre que se han fundado mis conclusiones, y que espero hacer esto en una obra futura; pues sé perfectamente que apenas se discute en este libro un solo punto acerca del cual no puedan aducirse hechos que con frecuencia llevan, al parecer, a conclusiones directamente opuestas a aquellas a que yo he llegado. Un resultado justo puede obtenerse sólo exponiendo y pesando perfectamente los hechos y argumentos de ambas partes de la cuestión, y esto aquí no es posible.

Siento mucho que la falta de espacio me impida tener la satisfacción de dar las gracias por el generoso auxilio que he recibido de muchísimos naturalistas, a algunos de los cuales no conozco personalmente. No puedo, sin embargo, dejar pasar esta oportunidad sin expresar mi profundo agradecimiento al doctor Hooker, quien durante los últimos quince años me ha ayudado de todos los modos posibles, con su gran cúmulo de conocimientos y su excelente criterio.

Al considerar el origen de las especies se concibe perfectamente que un naturalista, reflexionando sobre las afinidades mutuas de los seres orgánicos, sobre sus relaciones embriológicas, su distribución geográfica, sucesión geológica y otros hechos semejantes, puede llegar a la conclusión de que las especies no han sido independientemente creadas, sino que han descendido, como las variedades, de otras especies. Sin embargo, esta conclusión, aunque estuviese bien fundada, no sería satisfactoria hasta tanto pudiese demostrarse cómo las innumerables especies que habitan el mundo se han modificado hasta adquirir esta perfección de estructuras y esta adaptación mutua que causa, con justicia, nuestra admiración. Los naturalistas continuamente aluden a condiciones externas, tales como clima, alimento, etc., como la sola causa posible de variación. En un sentido limitado, como veremos después, puede esto ser verdad; pero es absurdo atribuir a causas puramente externas la estructura, por ejemplo, del pájaro carpintero, con sus patas, cola, pico y lengua tan admirablemente adaptados para capturar insectos bajo la corteza de los árboles. En el caso del muérdago, que saca su alimento de ciertos árboles, que tiene semillas que necesitan ser transportadas por ciertas aves y que tiene flores con sexos separados que requieren absolutamente la mediación de ciertos insectos para llevar polen de una flor a otra, es igualmente absurdo explicar la estructura de este parásito y sus relaciones con varios seres orgánicos distintos, por efecto de las condiciones externas, de la costumbre o de la voluntad de la planta misma.

Es, por consiguiente, de la mayor importancia llegar a un juicio claro acerca de los medios de modificación y de adaptación mutua. Al principio de mis observaciones me pareció probable que un estudio cuidadoso de los animales domésticos y de las plantas cultivadas ofrecería las mayores probabilidades de resolver este oscuro problema. No he sido defraudado: en éste y en todos los otros casos dudosos he hallado invariablemente que nuestro conocimiento, aun

imperfecto como es, de la variación en estado doméstico proporciona la guía mejor y más segura. Puedo aventurarme a manifestar mi convicción sobre el gran valor de estos estudios, aunque han sido muy comúnmente descuidados por los naturalistas.

Por estas consideraciones, dedicaré el primer capítulo de este resumen a la variación en estado doméstico. Veremos que es, por lo menos, posible una gran modificación hereditaria, y, lo que es tanto o más importante, veremos cuán grande es el poder del hombre al acumular por su selección ligeras variaciones sucesivas. Pasaré luego a la variación de las especies en estado natural pero, desgraciadamente, me veré obligado a tratar este asunto con demasiada brevedad, pues sólo puede ser tratado adecuadamente dando largos catálogos de hechos. Nos será dado, sin embargo, discutir qué circunstancias son más favorables para la variación. En el capítulo siguiente se examinará la lucha por la existencia entre todos los seres orgánicos en todo el mundo, lo cual se sigue inevitablemente de la elevada razón geométrica de su aumento. Es ésta la doctrina de Malthus aplicada al conjunto de los reinos animal y vegetal. Como de cada especie nacen muchos más individuos de los que pueden sobrevivir, y como, en consecuencia, hay una lucha por la vida, que se repite frecuentemente, se sigue que todo ser, si varía, por débilmente que sea, de algún modo provechoso para él bajo las complejas y a veces variables condiciones de la vida, tendrá mayor probabilidad de sobrevivir y de ser así naturalmente seleccionado. Según el poderoso principio de la herencia, toda variedad seleccionada tenderá a propagar su nueva y modificada forma.

Esta cuestión fundamental de la selección natural será tratada con alguna extensión en el capítulo IV, y entonces veremos cómo la selección natural produce casi inevitablemente gran extinción de formas de vida menos perfeccionadas y conduce a lo que he llamado divergencia de caracteres. En el capítulo siguiente discutiré las complejas y poco conocidas leyes de la variación. En los cinco capítulos siguientes se presentarán las dificultades más aparentes y graves para aceptar la teoría; a saber: primero, las dificultades de las transiciones, o cómo un ser sencillo o un órgano sencillo puede transformarse y perfeccionarse, hasta convertirse en un ser sumamente desarrollado o en un órgano complicadamente construido; segundo, el tema del instinto o de las facultades mentales de los animales; tercero, la hibridación o la esterilidad de las especies y fecundidad de las variedades cuando se cruzan; y cuarto, la imperfección de la crónica geológica. En el capítulo siguiente consideraré la sucesión geológica de los series en el tiempo; en los capítulos XII y XIII, su clasificación y afinidades mutuas, tanto de adultos como en estado embrionario. En el último capítulo daré un breve resumen de toda la obra, con algunas observaciones finales.

Nadie debe sentirse sorprendido por lo mucho que queda todavía inexplicado respecto al origen de las especies y variedades, si se hace el cargo debido de nuestra profunda ignorancia respecto a las relaciones mutuas de los muchos seres que viven a nuestro alrededor. ¿Quién puede explicar por qué una especie se extiende mucho y es numerosísima y por qué otra especie afín tiene una dispersión reducida y es rara? Sin embargo, estas relaciones son de suma importancia, pues determinan la prosperidad presente y, a mi parecer, la futura fortuna y variación de cada uno de los habitantes del mundo. Todavía sabemos



menos de las relaciones mutuas de los innumerables habitantes de la tierra durante las diversas épocas geológicas pasadas de su historia. Aunque mucho permanece y permanecerá largo tiempo obscuro, no puedo, después del más reflexionado estudio y desapasionado juicio de que soy capaz, abrigar duda alguna de que la opinión que la mayor parte de los naturalistas mantuvieron hasta hace poco, y que yo mantuve anteriormente -o sea que cada especie ha sido creada independientemente-, es errónea. Estoy completamente convencido de que las especies no son inmutables y de que las que pertenecen a lo que se llama el mismo género son descendientes directos de alguna otra especie, generalmente extinguida, de la misma manera que las variedades reconocidas de una especie son los descendientes de ésta. Además, estoy convencido de que la selección natural ha sido el medio más importante, pero no el único, de modificación.

### ✓ **ABRAHAM LINCOLN: DISCURSO DE GETTYSBURG**

---

\* “Hace ocho décadas y siete años, nuestros padres hicieron nacer en este continente una nueva nación concebida en la libertad y consagrada al principio que todas las personas son creadas iguales.

Ahora estamos empeñados en una gran guerra civil que pone a prueba si esta nación, o cualquier nación así concebida y así consagrada, puede perdurar en el tiempo. Estamos reunidos en un gran campo de batalla de esa guerra. Hemos venido a consagrar una porción de ese campo como último lugar de descanso para aquellos que dieron aquí sus vidas para que esta nación pudiera vivir. Es absolutamente correcto y apropiado que hagamos tal cosa.

Pero, no obstante, nosotros no podemos dedicar, no podemos consagrar, no podemos santificar este terreno. Los valientes hombres, vivos y muertos, que lucharon aquí lo han consagrado ya muy por encima de nuestro pobre poder de añadir o restarle algo. El mundo apenas advertirá y no recordará por mucho tiempo lo que ahora decimos, pero nunca podrá olvidar lo que ellos hicieron en este campo. Somos, más bien, nosotros, los vivos, los que debemos consagrarnos ahora a la tarea inconclusa que, aquellos que aquí lucharon, hicieron avanzar tanto y tan noblemente. Somos más bien los vivos los que debemos consagrarnos ahora a la gran tarea que aún resta ante nosotros: que, de estos muertos a los que honramos, tomemos una devoción incrementada a la causa por la que ellos dieron hasta la última medida completa de celo. Que resolvamos aquí, firmemente, que estos hombres no habrán muerto en vano. Que esta nación, Dios mediante, tendrá un nuevo nacimiento de libertad. Y que el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo no desaparecerá de la Tierra”

---

## P O L Í T I C A

### ✓ **LUIS LEÓN**

---

\* “A los 84 años, y tras padecer el mal de Alzheimer, falleció (...) el ex senador nacional de la Unión Cívica Radical Luis Agustín León, que siempre representó al Chaco aunque había nacido en la ciudad de Yapeyú, en Corrientes. Ha

sido uno de los pocos senadores nacionales en cumplir los dos mandatos de nueve años de la vieja Constitución nacional (...). Hasta la modificación constitucional, los senadores eran elegidos por las Legislaturas de sus provincias. A partir de los comicios de 2001, los senadores fueron elegidos por voto directo. Simpáticamente conocido como 'Bicho' León, fue inspirador y líder de la corriente radical interna Movimiento de Afirmación Yrigoyenista. No superó nunca el disgusto que le generó el escándalo de los sobornos en el Senado para aprobar la ley de reforma laboral. Aunque estaba ajeno a la investigación judicial y nunca hubo sospechas sobre él, el hecho de que fuera un gobierno radical el que quedó bajo la lupa por ese episodio lo llevó en muchas ocasiones a manifestar su vergüenza incluso ante periodistas. Inició su carrera política en la década del 50. En 1957 fue constituyente nacional y al año siguiente se convirtió en diputado nacional, durante la presidencia de Arturo Frondizi. Ocupó esa banca en representación del Chaco por dos mandatos consecutivos. En 1973, por primera vez llegó al Senado nacional y su mandato quedó trunco como el de todo el Congreso el 24 de marzo de 1976 debido al golpe de Estado que derrocó el gobierno de María Estela Martínez de Perón." (*La Nación* - Argentina, 9-01)

#### ✓ VISITA OFICIAL A CUBA Y VENEZUELA

\* "Tras las conversaciones oficiales en el Palacio de la Revolución, el General de Ejército Raúl Castro Ruz, Presidente de los Consejos de Estado y de Ministros, y la mandataria argentina, Cristina Fernández de Kirchner, asistieron a la firma de 11 acuerdos bilaterales, con el objetivo de propiciar una colaboración más estrecha en diferentes ámbitos. Además de un convenio relativo a la supresión recíproca del requisito de visados en pasaportes diplomáticos, oficiales y de servicios, fueron suscritos cuatro memorandos de entendimiento: el primero para el intercambio de experiencias en la prevención y mitigación de catástrofes naturales; el segundo, para fortalecer la cooperación en agricultura, alimentos, ganadería, forestación, biotecnología y desarrollo rural; otro, para un mayor acercamiento en políticas activas de empleo y para ampliar el intercambio de información, que contribuya a la fijación de posiciones en el campo multilateral, como en la Organización Internacional del Trabajo. El último de estos memorandos está referido a promover el uso pacífico de la energía nuclear, sobre todo, en la medicina y la agricultura. También se suscribieron convenios para la colaboración científico-técnica y en materia comercial. En el sector de la salud, lo acordado se destina fundamentalmente a promover la investigación y la producción mutua de medicamentos como antirretrovirales y oncológicos. Asimismo las partes concibieron encaminar proyectos conjuntos en el ámbito de la eficiencia energética y el uso de energía renovable, y aumentar la participación en el campo de la geología, la minería y el medio ambiente. Figura entre los instrumentos, la creación del Centro Binacional Argentino-Cubano de Biotecnología, aplicado al desarrollo de fármacos y vacunas, que tendrá como objetivo fundamental la promoción de programas investigativos y la transferencia de tecnología en esa esfera." (*Granma* -Cuba, 20-01)

\* "La presidenta de la Argentina, Cristina Kirchner, criticó el martes el 'cerco comercial' que rige contra Cuba y abogó por crear una sociedad de negocios

con la isla, en su visita a La Habana en plena llegada de Barack Obama a la Casa Blanca estadounidense. Kirchner, que este miércoles viaja a Venezuela, defendió las relaciones con Cuba en una ronda de empresarios y en una conferencia magistral a las que asistió mientras en Washington tenía lugar la histórica investidura del primer presidente negro de Estados Unidos. Al instalar una cátedra en la Universidad de La Habana, la mandataria instó a aprovechar 'con inteligencia y racionalidad' el 'momento especial' que se abre el mundo con Obama, y opinó que el discurso confirmó 'las buenas expectativas'. (AFP, 21-01)

\* "¿Era el momento oportuno para mostrarse con Raúl Castro? La oposición no tiene dudas: cree que la foto perjudica al país porque se registró el día en que los ojos del mundo miraban a Estados Unidos. Los kirchneristas, en cambio, resaltaron los logros del viaje. 'Cristina está desconectada, muestra su vacío con este viaje. Mientras el mundo avanza, ellos atrasan 40 años y la Argentina también', pegó Elisa Carrió en diálogo con *Clarín*. La líder de la Coalición Cívica dijo que la Presidenta 'entró en el túnel del tiempo. El mundo está mirando el futuro'. El jefe de Gobierno porteño, Mauricio Macri fue igual de crítico, pero midió un poco más sus palabras: 'Me parece poco feliz que el día en que el mundo tiene los ojos clavados en la asunción de Obama el Gobierno argentino esté de gira por Cuba. Además, tampoco me queda claro el fin, el contenido de la gira'." (*Clarín* - Argentina, 21-01)

\* "La conversación duró 40 minutos, el intercambio de ideas fue intenso e interesante como esperaba. Es una persona de convicciones profundas. No hubo debates. (...) Expresé que no albergaba personalmente la menor duda de la honestidad con que Obama, undécimo presidente desde el 1 de Enero de 1959, expresaba sus ideas, pero que a pesar de sus nobles intenciones quedaban muchas interrogantes para responder. A modo de ejemplo me preguntaba: cómo podría un sistema despilfarrador y consumista por excelencia preservar el medio ambiente. Muchos otros aspectos de política nacional e internacional de Cuba y de la Argentina fueron abordados. (...) A Cristina le gusta consagrarse al trabajo y dedicarle todo el tiempo. No obstante es capaz de proteger sus derechos cuando viaja a otro país, imponer un número de horas para hacer ejercicios y adaptarse, lo cual todos respetan." (**Fidel Castro**; *Granma* -Cuba, 22-01)

\* "Los gobiernos de Venezuela y la Argentina firmaron desde el Palacio de Miraflores este jueves 21 nuevos acuerdos de cooperación, en el marco de la visita oficial de la mandataria de la República Argentina a Venezuela, Cristina Fernández. Entre los acuerdos que suscribieron los mandatarios de la Argentina, Cristina Fernández de Kirchner, y de Venezuela, Hugo Chávez Frías, se encuentra el convenio de cooperación en materia de complementación industrial en el sector salud. Igualmente se firmó un memorándum de entendimiento para la creación de un fondo de cooperación argentino-venezolano para el desarrollo industrial, así como también una carta de intención para el desarrollo de la innovación y de las cadenas productivas en la industria del aluminio. Otro de los informes acordados corresponde a un memorándum de entendimiento relacionado con el área aerocomercial y en materia de cooperación industrial y servicios agroindustriales entre la Corporación Venezolana Agraria (CVA) de Venezuela y el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (Inti) de la

Argentina. Igualmente, firmaron una carta de intención entre la CVA y la Sociedad Argentina Vassalli Fabril, S.A., y otra entre la Corporación Eléctrica Nacional, C.A. y la Empresa EMA de la República de Argentina. Por otra parte, se estableció un acuerdo de estudio conjunto para campos maduros entre Petróleos de Venezuela, S.A. y Empresa Nacional Energética, S.A. (Enarsa). Asimismo, suscribieron un convenio de cooperación en materia de prevención del consumo indebido y la represión del tráfico ilícito de estupefacientes, sustancias psicotrópicas y precursores químicos, así como de los delitos conexos. (...) El contrato de transferencia tecnológica firmado entre la Argentina y Venezuela ha construido 73 empresas en nuestro país, de las 200 que plantea dicho acuerdo, informó la presidenta de la Argentina, Cristina Fernández.” (*Venezolana de Televisión*, 22-01)

---

## E C O N O M Í A

### ✓ SUPERÁVIT FISCAL

\* “Argentina concluyó 2008 con un vigoroso crecimiento del superávit primario, que superó en un 26,5 por ciento al del año previo, aunque en diciembre el país registró un déficit que triplicó al de igual mes de 2007, informó el lunes el Gobierno. La Argentina acumuló el año pasado un superávit de 32.528,7 millones de pesos (9.228 millones de dólares), sin incluir el pago de los servicios de la deuda. (...) El resultado se alcanzó, pese al rojo fiscal de diciembre, que fue de 3.563,3 millones de pesos, desde un déficit de 1.198,9 millones de pesos del último mes de 2007. (...) Tras el pago de los intereses, el país concluyó el año con un superávit fiscal de 14.654,8 millones de pesos. (...) Para 2009, la meta oficial es de 36.428,4 millones de pesos, un 3,27 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB). La Argentina alcanzó en 2008 su sexto año fuerte, con una mejora del 7,1 por ciento, un ritmo inferior al del ciclo 2003-2007, mientras que la crisis financiera internacional llevaría a una fuerte desaceleración este año.” (*Reuters*, 26-01)

### ✓ DAVOS

\* “En el marco del Foro Económico Mundial en Davos, Suiza, el jefe de Gobierno porteño, Mauricio Macri, expresó que ‘la Argentina debe relacionarse con el mundo para que las inversiones no se vayan a otro lado’, al considerar que ‘aislándonos, se van, las empresas cierran y se pierden miles de puestos de trabajo’. Al respecto, Macri dijo que ‘es un disparate que la Argentina haya estado ausente de este foro tantos años’. Es que Macri cree que el foro ‘es un lugar donde hace varias décadas se sientan a sesionar dirigentes de empresas, ciudades e intelectuales. Se discute hacia dónde va el mundo. Con la crisis financiera está más viva que nunca, además es un punto de encuentro donde se aprovecha para conseguir inversiones’. (...) El jefe del Ejecutivo de la Ciudad mantuvo un encuentro con el gobernador de Río de Janeiro, Sergio de Oliveira Cabral, quien lo invitó a visitar oficialmente esa ciudad, con una agenda que incluirá temas como la seguridad y la acción social. Luego se reunió con el alcalde de Londres, Boris Johnson, con quien habló sobre la posibilidad de suscribir una carta de intención para la cooperación bilateral entre ambas ciudades

en temas como cultura, desarrollo económico y medio ambiente.” (*El Argentino-Argentina*, 28-01)

\* “El Foro Económico Mundial cerró su 39 edición este año con el anuncio de una iniciativa en las próximas semanas para reformar el sistema financiero mundial, pero sin resultados concretos ni detalles acerca de la propuesta. El opinión de la mayoría de participantes, el foro, que reúne a la élite del mundo económico en la localidad suiza de Davos, deja una estela de desamparo acerca de qué hacer para enfrentar los enormes desafíos del futuro. (...) Entre los participantes destacados estuvieron la canciller alemana, Angela Merkel, el primer ministro británico, Gordon Brown, el ruso, Vladimir Putin, el japonés, Taro Aso, y el presidente de México, Felipe Calderón. (...) La ministra de Economía, Finanzas y Empleo francesa, Christine Lagarde, consideró que muchos contribuyentes presionan a sus gobiernos para asegurar que los impuestos que pagan beneficien a sus propios países. Lagarde hizo hincapié en que los líderes políticos deberán esforzarse en comunicar a los contribuyentes que hay que rescatar el mercado global, el comercio libre y a empresas internacionales con sus impuestos. El consejero delegado de la petrolera Royal Dutch Shell, Jeroen van der Veer, dijo que nadie quiere volver al comunismo, ni al exceso de regulación de los años sesenta y setenta y por ello hay que reaccionar.” (*Deia –País Vasco*, 2-02)

#### ✓ DEUDA: TRUEQUE DE TÍTULOS

\* “La Presidente comunicó los detalles del canje de préstamos garantizados, una operación que se concentra en el trueque de títulos en poder de los bancos y las compañías de seguros locales. (...) En ese marco, precisó que el 97% de adhesión representa ‘15.084 millones de pesos, sobre 15.600 del total de la deuda que constituyen el total del tramo local de vencimientos 2009-2010-2011’. ‘Esto implica dotar al Estado de una curva de vencimiento mucho más manejable como no hubiera sido de no haber conseguido este canje’, evaluó. La mandataria agregó que ‘esto demuestra también una gran confianza en nuestra economía, que no es especulativa y que no está basada en los capitales golondrinas’. (...) En Casa de Gobierno, el jefe de Gabinete, Sergio Massa, explicó la emisión de préstamos garantizados ‘fue una decisión de política financiera tomada por la Argentina hacia fines de 2001, a los efectos de hacer unos canjes de deuda de las provincias y del Estado nacional, con garantía de coparticipación nacional y de las provincias’. ‘Fue una muy mala decisión que hacía que la curva de vencimiento de la deuda argentina tuviera una enorme distorsión entre 2009 y 2012’, añadió el funcionario. Massa aseguró que el canje de deuda ‘es un muy buen negocio para la Argentina’, porque se pagan 5.400 millones de pesos menos, y ‘por el 2% de quita nominal de capital tiene una rebaja de 500 millones adicionales’.” (*Infobae- Argentina*, 29-01)

#### ✓ PLAN CANJE: PARTE DOS

\* “La presidenta Cristina Fernández de Kirchner anunció ayer un nuevo plan canje de electrodomésticos para acceder a la compra de cocinas, calefones, termotanques y lavarropas con descuentos que llegan, según dijo la mandataria, al 50 por ciento del valor del mercado. Los productos podrán pagarse hasta en

12 cuotas fijas, con un interés anual de 11 por ciento, y se incluye la opción de financiar también el costo de su instalación, así como el de la desinstalación del viejo aparato que se deberá entregar al momento de recibir el nuevo. Los electrodomésticos serán de primera marca y costarán: calefones de 12 litros, 636 pesos; cocinas de cuatro hornallas, de 849 a 895 pesos; termotanques, 686, y lavarropas, de 852 a 1128 pesos. (...) 'Es muy difícil que esta nueva iniciativa se pueda concretar porque las fábricas hacen muy pocas unidades para los planes, y las que producen se quedan en Buenos Aires', explicó Luis Méndez, director de Marketing de Ama Hogar." (*La Voz del Interior* -Córdoba, 30-01)

### ✓ SALVATAJE FINANCIERO A PROVINCIAS

\* "El gobierno de Cristina Kirchner firmó ayer con el gobernador de la provincia de Buenos Aires, Daniel Scioli, el acuerdo por el Plan de Asistencia Financiera (PAF), por el cual se refinanciarán 2932 millones de pesos de la deuda que ese distrito debía cumplir con la Nación durante 2009. La Casa Rosada también se apresta a rubricar otro acuerdo similar con Jujuy y con Río Negro, donde el radical K Miguel Saiz postergará pagos por unos 280 millones de pesos, sobre una deuda de 300 millones que la provincia tiene con el Estado nacional." (*La Nación* - Argentina, 5-02)

### ✓ CASO MADOFF

\* "La colosal estafa del financista de Wall Street Bernard Madoff, que habría provocado pérdidas de hasta 50.000 millones de dólares en todo el mundo, también golpea duro a los argentinos: según especialistas jurídicos, compromete más de 500 millones de dólares desembolsados por inversores de nuestro país. La cifra, que venía circulando últimamente en el sector financiero nacional, fue ratificada ayer (...) por el estudio Borda Abogados. Esta empresa local firmó un acuerdo con el estudio español Cremades & Calvo Sotelo, de Madrid, y, por su intermedio, con el estudio estadounidense Labaton and Sucharow para asesorar en el país a los perjudicados por Madoff. (...) Una larga lista de los afectados por Madoff en todo el mundo fue difundida anteanoche tras una presentación en el Tribunal Federal de Bancarrotas de Manhattan. De 162 páginas, la lista incluye a varias celebridades, entre ellas, el presentador Larry King, los actores John Malkovich y Kevin Bacon, los directores de cine Steven Spielberg y Pedro Almodóvar, además de deportistas, políticos, magnates de todo el mundo e instituciones de caridad. Ni siquiera se salvaron los familiares de Madoff." (*La Nación* - Argentina, 6-02)

---

## I N D I C E S

### ✓ SUPERAVIT COMERCIAL

\*"La balanza comercial terminó 2008 con un superávit record de 13.176 millones de dólares, un 19 por ciento más que en 2007. Las exportaciones, impulsadas en su mayor parte por aumentos de precios, ascendieron hasta 70.589 millones, lo que también es un récord. Sin embargo, en diciembre todo fue al

revés. El superávit cayó 52 por ciento en forma interanual, hasta 862 millones de dólares, con un derrape de las exportaciones y un pronunciado descenso de las importaciones. Las primeras bajaron 24 por ciento contra igual mes del año anterior, mientras que las segundas lo hicieron en 11 puntos. Es reflejo del impacto de la crisis internacional sobre el dinamismo del sector externo. Pese a los vaivenes en el precio de los *commodities*, una demanda externa menos dinámica y la apreciación cambiaria que experimentó el país a mitad del año pasado, las exportaciones aumentaron un 27 por ciento en 2008. Casi la totalidad de este incremento se debió a mejoras en el precio de los productos mientras que las cantidades cayeron hasta 9 por ciento en algunos de los rubros. La excepción fueron las manufacturas de origen industrial (MOI) donde el volumen vendido creció 17 por ciento el año pasado. Las manufacturas de origen agropecuario (MOA) y las MOI fueron los rubros de mayor participación en las exportaciones argentinas, con dos tercios del total. Por su parte, los productos primarios (como cereales, semillas, pescados y frutas frescas), que representan el 23 por ciento de las ventas, experimentaron un incremento promedio del 40 por ciento en su precio.” (Página 12 - Argentina, 29-01)

---

## E M P R E S A S

### ✓ AEROLÍNEAS ARGENTINAS

\* “El Gobierno concluyó la toma de control de Aerolíneas Argentinas y Austral. En una asamblea realizada ayer, se designó un nuevo directorio, previa disminución de 12 a 5 miembros. Es decir, salieron del control operativo –a través de su renuncia– todos los representantes del Grupo Marsans y quedó conformado un quinteto en representación del Estado y los trabajadores. Desde la Secretaría de Transporte, que conduce Ricardo Jaime, señalaron a Página/12 que el cambio de directorio ya estaba previsto y que ahora el Estado podrá tomar el control definitivo de las empresas, antes de que la Procuración del Tesoro finalice el juicio sumario de expropiación. (...) Previo a esta asamblea, la presidenta Cristina Fernández de Kirchner firmó con los seis gremios aeronáuticos un “acuerdo de convivencia” en donde cerró un aumento salarial del 19,5 por ciento a cuenta de 2008 y la intención de unificar los convenios colectivos de trabajo. Entre marzo y abril, los gremios negociarán un nuevo aumento salarial en paritarias.” (Página 12 - Argentina, 6-02)

---

## C A M P O

### ✓ MEDIDAS PARA UN CAMPO INCONFORMISTA

\* “La Presidenta realizó los anuncios para el sector agropecuario en un acto que se hizo en la Quinta de Olivos, donde apareció rodeada de funcionarios y gobernadores, entre ellos el santafesino Hermes Binner. La mandataria dijo que el Gobierno licitará mañana 100 millones de dólares en el Mercado Abierto Electrónico (MAE), con el objetivo de prefinanciar exportaciones del sector agrícola ganadero. En cuanto a los fertilizantes, señaló que el convenio se firmó

“con todas las empresas proveedoras de agroquímicos del país”, con el objetivo de responder al pedido de que ‘los fertilizantes tuvieran proporción directa y relación directa con el precio del producto’. ‘Esto es lo que acabamos de firmar. Se reducen los costos notablemente y se da respuesta a una larga demanda del sector’, enfatizó. En cuanto a la maquinaria agrícola, señaló que se firmó ‘un acuerdo con el Banco Nación y la Cámara Metalmeccánica’, para crear un ‘plan por 120 días en los que el BNA va a financiar la compra de maquinaria con tasa fija de 14 por ciento, a cinco años’. No obstante, remarcó que ‘de este 14 por ciento, la Secretaría de Agricultura va a subsidiar 6 puntos, con lo que quedaría en 8 por ciento anual fijo, y 120 días para realizar las compras’. En cuanto a la suspensión de la entrada en vigencia de la resolución 6508, que imponía que a partir del primero de marzo los vacunos destinados a la faena debían pesar no menos de 280 kilos, la Presidenta anunció que esta medida se dispuso para hacerse ‘eco del pedido’ de Confederaciones Rurales Argentinas (CRA), que - a través de una carta- solicitó que permanezca en 260 kilos. No obstante, la Jefa de Estado señaló que en estos 180 días se debe ‘apuntalar la forma de lograr mayor peso, para que no vayan a faena novillos’. Por otra parte, señaló que se ha ‘decidido firmar convenios’ para que los *feed lots* entreguen a tamberos ‘la comida por 90 días, que es el tiempo que se necesita para que el ternero esté en tambo’. ‘Contra la facturación, el Estado va a pagar 200 pesos a cuenta del valor sobre cada ternero overo, a partir del precio que desde ese momento obtenga la carne’, explicó. Respecto a la sequía, a uno de los problemas más urgentes del campo, la Presidenta anticipó que se está ‘trabajando en el diseño de un plan de provisión de alimentos, y llegar con ello a sectores que carecen de medios para comprar forrajes y alimentar a su ganado’.” (*La Opinión* –Rafaela, 14-01)

## ✓ EMERGENCIA

\* “La presidenta Cristina Fernández de Kirchner anunció ayer la firma del decreto 33 que dispone la emergencia agropecuaria nacional para las regiones afectadas por la sequía y mediante la cual se difiere por un año el pago de los impuestos a las ganancias, bienes personales y ganancia mínima presunta a los productores cuyas explotaciones tengan una pérdida productiva del 50 por ciento o más. La medida se complementó con otra que crispó el ánimo de algunas entidades agropecuarias, que establece la gratuidad de las cartas de porte, un documento clave para el traslado de granos en todo el país, y que desde 1992 emitían y distribuían la Federación Agraria Argentina (FAA) y la Federación de Centros y Entidades Gremiales de Acopiadores de Cereales, por cuyo trámite cobraban una comisión que, en el caso de la entidad federada, le reportaba alrededor de tres millones de pesos anuales. (...)’Esto es un gran esfuerzo que hacen todos los argentinos, porque no hay ningún otro sector de la actividad económica que tenga este tipo de beneficios’, destacó la presidenta, quien comparó que ‘si a los hoteleros les va mal porque no vienen turistas o al restaurante, no hay ninguna ley que diga «usted no paga impuestos por todo este año y se los diferimos para el año que viene»’. (...) De acuerdo con relevamientos oficiales, los territorios afectados se localizan en las provincias de La Pampa, Entre Ríos, Santiago del Estero, Chaco, sur de Córdoba, Santa Fe y



Buenos Aires, aunque los funcionarios no descartaron que se sumen otras jurisdicciones. (...) La declaración de emergencia agropecuaria nacional es un reclamo que vienen realizando las entidades agropecuarias, especialmente luego de que Cristina anunciara hace un par de semanas una serie de medidas para el sector, entre ellas la postergación del peso mínimo de faena. Sin embargo, los nuevos anuncios tampoco conformaron a algunas entidades integrantes de la mesa de enlace, particularmente FAA cuyo presidente, Eduardo Buzzi, arremetió en duros términos contra la presidenta de la Nación y los nuevos anuncios." (*La Capital* –Rosario, 27-01)

\* "El gobernador bonaerense, Daniel Scioli, firmó ayer el decreto mediante el cual se declara la emergencia agropecuaria provincial, según lo confirmó el ministro de Asuntos Agrarios, Emilio Monzó, que alertó que ya hay 14 distritos del sur provincial en estado de desastre, y si sigue sin llover serán más las localidades en la misma situación. Igualmente, el gran interrogante pasa por saber qué tipo de medidas se adoptará para cuando, luego de superada la sequía, el campo vuelva a producir. En gran parte de la Provincia, el ganado muerto se amontona en los campos, los campos están resecos y las pérdidas se calculan en más de 7.000 mil millones de pesos. (...) El ministro también señaló que, según la evaluación hecha sobre las pérdidas en el campo, 'lo más urgente, la prioridad, es trabajar con la ganadería'. De todos modos, reconoció que 'hay que estudiar' las retenciones a las exportaciones, pero 'para la zona triguera, muy perjudicada por la sequía', porque explicó que 'el área sojera tuvo un mejor régimen' de lluvias. (...) Para que un campo pueda acogerse a la declaración de emergencia o de desastre tiene que demostrar las pérdidas que sufrió. Por ello, el ministro de Asuntos Agrarios Emilio Monzó remarcó que 'hay 14 distritos declarados en desastre en la Provincia, pero si sigue sin llover, los que están en emergencia serán declarados en desastre'. En ese sentido, puso de relieve que 'la diferencia es que la emergencia posterga el pago del impuesto Inmobiliario rural, y el desastre exime de su cumplimiento'." (*Hoy* –La Plata, 4-02)

---

## S O C I E D A D

### ✓ BOTNIA: DEBATE POR LOS CORTES

\* "Frente a la realidad del corte del puente Gualaguaychú-Fray Bentos y luego del malestar que generaron en la comunidad las emanaciones y los olores de Botnia, el gobernador de Entre Ríos Sergio Urribarri concedió una entrevista al diario *El Día*, de Gualaguaychú. Volvió a rechazar la metodología del bloqueo como acción de protesta contra la contaminación, propuso alternativas y confió que desea ponerse al frente de la lucha ambiental. Dirigiéndose a los gualaguaychuenses, consideró que 'juntos, podemos construir un nuevo enfoque positivo para Gualaguaychú, para la provincia y para el país. Queremos ayudar a la Asamblea en una lucha que sentimos propia, pero pretendemos que se usen mecanismos alternativos al corte de un puente internacional. Sólo en eso radican las diferencias', dijo el gobernador. 'No podemos mezclar la lucha ambiental, a la que adherimos todos, y la cual yo mismo quiero liderar, con el corte del puente. Queremos convencer a la Asamblea de una realidad: el pue-

blo entrerriano, el argentino y el Gobierno los valora y los apoya, pero no convalidan el corte', sostuvo. 'Gualeguaychú tiene la oportunidad única de transformarse en la vanguardia de la lucha por la defensa del medio ambiente en la Argentina. Pero no lo será con un bloqueo', insistió el Gobernador. 'Ceder no es claudicar y la necesidad, como la demagogia, no son valores democráticos (...)', señaló el Gobernador. (...) Sobre la postura de las autoridades políticas frente a la lucha ambiental, el gobernador Sergio Urribarri recordó que 'el Gobierno nacional y provincial están defendiendo a Gualeguaychú en La Haya. Acá no hay ninguna ofensiva. Dimos nuestro parecer. No apoyamos los cortes. Y yo, en particular, creo que el tema de contaminación o no contaminación es un tema reservado a los expertos. No es suficiente mi opinión', precisó. 'Es un tema en manos de la Cancillería y de los organismos técnicos, como no puede ser de otra manera en un país serio. Esto, lógicamente, no es lo que algunos quisieran escuchar, pero sin dudas es lo que corresponde al gobierno', dijo Urribarri." (*El Diario* –Paraná, 30-01)

### ✓ MIGRACIONES

\* "En los últimos tres años pidieron su radicación en la Argentina nada menos que 700.000 personas, multiplicando por diez las cifras de los primeros años de la década. Es cierto que el crecimiento económico hizo atractivo el país, sobre todo para quienes provienen de países vecinos menos prósperos, pero la explosión de radicaciones no tiene tanto que ver con entrada de extranjeros al país sino con un inmenso blanqueo que permitió salir de la clandestinidad a centenares de miles de personas que estaban ilegalmente en la Argentina. Por primera vez en décadas, la cantidad de paraguayos que se instalan en la Argentina supera a la de los bolivianos, lo que también se explica porque la llegada de Evo Morales al gobierno del vecino país decidió a muchos hombres y mujeres del Altiplano a quedarse en Bolivia e incluso a varios miles que vivían en la Argentina a retornar a su país. Los datos demuestran un llamativo crecimiento de la radicación de colombianos –que parecen dejar su patria por el conflicto político-social–, sigue en aumento continuo la llegada de peruanos y también asciende la cantidad de chinos. Asombrosamente, también se duplicó la cifra de norteamericanos que piden la radicación. (...) En las calles parece haber una proporción alta de senegaleses. Las cifras desmienten esa impresión. Apenas llegaron unos 350 en 2008, aunque en Migraciones sospechan que existe algún tipo de organización que los trae para sumarlos a la venta de artesanías." (*Página 12* - Argentina, 9-02)

---

## J U S T I C I A

### ✓ A NO CORTAR LA LUZ

\* "Los consumidores que se sorprendieron con los últimos aumentos de electricidad tendrán un respiro, ya que no se les cortará el suministro si no pagan las facturas de luz. Así lo resolvió ayer la Justicia, al admitir parcialmente la medida cautelar solicitada por el defensor del pueblo, Eduardo Mondino, que acumula de esta forma su segunda victoria en los tribunales en dos días. La

medida del juzgado N° 9 a cargo de Alicia de Negre ordena a 'las empresas Edenor, Edesur y Edelap que se abstengan de efectuar cortes en el suministro de energía eléctrica motivado en la falta de pago de las facturas emitidas con base en las resoluciones discutidas en este pleito, hasta tanto recaiga sentencia definitiva en la presente causa'. La orden recae sobre los usuarios cuyos casos se citan en la presentación judicial y, a la vez, sienta un precedente para los futuros reclamos." (*La Nación* - Argentina, 28-01)

## I N T E R N A C I O N A L E S

### ✓ EUA: ASUMIÓ BARACK OBAMA

\* "Yo, Barack Hussein Obama, solemnemente juro cumplir fielmente mis deberes como presidente de Estados Unidos', declaró sobre la Biblia de Abraham Lincoln, y poco después del mediodía Estados Unidos tenía su presidente 44, pero más que ello, el primer afroestadunidense en llegar al máximo puesto del país. Hoy, el presidente Barack Obama juró defender una Constitución que originalmente contaba a los negros como dos tercios de un ciudadano, y como recordó en su discurso, en un país donde hace sólo 60 años su padre no sería atendido en algunos restaurantes segregados. Lo hizo sobre las terrazas y escalinatas de un edificio construido con mano de obra de esclavos africanos. Esta noche, él y su esposa Michelle (cuyos antepasados fueron esclavos), y sus dos hijas, pernoctarán en una Casa Blanca también construida por mano de obra negra y esclava. Unos 2 millones de personas –la multitud más grande en atestiguar una toma de posesión presidencial– gritaron y corearon su nombre. Poco antes, esa misma multitud abucheó a George W. Bush, quien poco después del mediodía ya era 'ex presidente'. (...) Llega el primer presidente afroestadunidense de la historia; se fue tal vez el peor de la historia. Pero más allá de eso, está por verse en los hechos si esto significa más que eso. (...) En un discurso que aparentemente a propósito no intentó llegar a las alturas retóricas de los del pasado, tal vez para empezar desde hoy a reducir las altísimas expectativas del nuevo gobierno, Obama advirtió sobre los desafíos, pero también regresó una y otra vez a la 'renovación' del país. (...) Y con ello se anunció el fin de la fe absoluta en el libre mercado que ha imperado aquí durante los últimos ocho años, y el neoliberalismo de los últimos 25. 'La pregunta ante nosotros no es si el mercado es una fuerza para el bien o el mal. Su poder para generar riqueza y ampliar la libertad no tiene par, pero esta crisis nos ha recordado que sin un ojo vigilante, el mercado puede girar fuera de control, y que una nación no puede prosperar mucho cuando sólo favorece a los prósperos', y agregó que no sólo es el producto bruto, sino las oportunidades lo que ofrece a todo quien desea participar. 'La pregunta que hacemos hoy no es sólo si nuestro gobierno es demasiado grande o demasiado chico, sino si funciona, si ayuda a las familias a encontrar empleos con salario decente, el cuidado que no pueden pagar, un jubilación digna', afirmó. También se marcó un cambio en la óptica de la política exterior, pero no en todo. Tal vez más notable fue el repudio de un aspecto particularmente vil del gobierno de Bush. 'En torno a nuestra defensa común rechazamos la opción falsa entre nuestra seguridad y nuestros ideales', dijo Obama en clara referencia a la premisa y justificación de los últi-

mos ocho años sobre torturas y otras prácticas nocivas. Y así lo entendió el público, que lo aprobó con gritos y aplausos.” (*La Jornada* –México-, 21-09)

\* “El presidente Barack Obama allanó ayer el retorno de Estados Unidos al club de naciones signatarias de la Convención de Ginebra, al ordenar el cierre de la prisión militar de Guantánamo y expedir una nueva serie de órdenes ejecutivas que pondrán fin a la práctica de la tortura y supondrán el cierre de las cárceles clandestinas que creó la CIA bajo el mandato de George W. Bush para secuestrar sospechosos de terrorismo en distintos puntos del planeta.” (*El Universal* –México, 23-01)

### ✓ OFENSIVA DE ISRAEL CONTRA GAZA

\* “Israel se está preparando para posibles demandas internacionales contra sus ministros u oficiales del Ejército por crímenes de guerra durante la reciente ofensiva militar israelí en la Franja de Gaza, según comunicó hoy en Jerusalén el portavoz gubernamental Mark Regev. Regev explicó a la agencia DPA que el primer ministro israelí en funciones, Ehud Olmert, nombró al ministro de Justicia, Daniel Friedmann, como jefe de una comisión interministerial que se encargará de responder a acusaciones y demandas en relación a la campaña militar en el enclave palestino. (...) Israel lanzó la ofensiva “Plomo Fundido” el 27 de diciembre para frenar los ataques con cohetes lanzados desde la Franja de Gaza por milicianos de la organización islamista Hamas y otros grupos armados palestinos contra ciudades israelíes. Hasta que entró en vigor un alto el fuego el pasado domingo, al menos 1.285 palestinos murieron en tres semanas de intervención militar, según el Centro Palestino de Derechos Humanos. Las autoridades sanitarias de Gaza hablan incluso de más de 1.400 muertos. Según el Centro de Derechos Humanos, casi el 70 por ciento de las víctimas eran civiles. Gobiernos extranjeros y organizaciones defensoras de los derechos humanos acusan a Israel de un uso excesivo de la fuerza en el territorio densamente poblado, al tiempo que el secretario general de la ONU, Ban Ki-moon, exigió una amplia investigación sobre la muerte de civiles.” (*Milenio* –México, 23-01)

\* “La Argentina enviará un equipo de médicos especialistas en cirugía pediátrica a la Franja de Gaza para atender a niños afectados por los ataques israelíes en la zona, informó hoy la Cancillería. La comisión Cascos Blancos (cuerpo de cooperación que depende de la Cancillería) organizó un grupo integrado por tres cirujanos y un experto en emergencia sanitaria que “se desplazará al lugar el próximo martes 27 de enero por la noche y permanecerá en Gaza durante 10 días”, indica un comunicado de la cartera. Agrega que el gobierno respondió de manera positiva a la solicitud palestina de galenos cirujanos destinados a la atención de niños afectados por el conflicto. Tal misión se suma al proceso de ayuda humanitaria a Gaza por parte del Ejecutivo argentino que anteriormente envió cinco toneladas de agua, frazadas, leche en polvo, material quirúrgico y medicamentos.” (*Granma Internacional* –Cuba, 26-01)

### ✓ BOLIVIA: NUEVA CONSTITUCIÓN

\* “Según los datos de boca de urna, la nueva Constitución fue aprobada por el 60 por ciento del electorado. Pero en los departamentos de la Media Luna

(Santa Cruz, Beni, Pando y Tarija) el No superó el 60 por ciento, lo que anoche motivó grandes concentraciones en estas regiones para gritar No y Autonomía, un tipo de administración que incluye el nuevo texto pero que no conforma a la oposición al gobierno del Movimiento Al Socialismo (MAS). El presidente Evo Morales anoche celebró los resultados. 'Hoy se refunda Bolivia. Es por el esfuerzo de los movimientos sociales, la lucha del movimiento campesino indígena, el más marginado, el más humillado durante la república, ahora son reconocidos como personas que tienen el mismo derecho que todos los bolivianos. Vamos bien, sólo nos falta mayor coordinación con nuestros prefectos y alcaldes. Ahora tenemos la obligación de implementar la nueva Constitución'. La votación puso otra vez de manifiesto las diferencias entre el campo y la ciudad. En áreas urbanas, el Sí llegó al 52 por ciento; el No al 48 por ciento. En las zonas rurales, el Sí a la nueva Constitución tocó el 82 por ciento, mientras el No tuvo el 18 por ciento. Según la red ATB, el 58,7 por ciento votó Sí; el 41, 3 por ciento eligió No; el 9,7 prefirió no ir a la cita democrática; el 2,6 por ciento fueron votos nulos y 1,7 blancos. La Corte Nacional Electoral (CNE) había habilitado 3.800.000 personas para que marcaran la papeleta. (...) En el referéndum también se consultó a la población sobre el límite de la propiedad agraria: cinco mil o 10 mil hectáreas. El Sí a las cinco mil hectáreas obtuvo el 78,4 por ciento de los votos. La opción por los 10 mil llegó al 21 por ciento. Morales tuvo unas palabras al respecto. 'Se acabó el latifundismo, se acabaron los terratenientes. Aquí terminó el Estado colonialista, el colonialismo interno y el externo. Aquí ha terminado el neoliberalismo, la subasta de nuestros recursos naturales. Gracias a la conciencia del pueblo lo recuperamos para toda la vida'." (*Página 12 - Argentina*, 26-01)

\* "Los artículos más relevantes de la nueva Constitución: 'El Estado protege a la coca originaria y ancestral como patrimonio cultural (...) y como factor de cohesión social; en su estado natural no es estupefaciente'.

'Son idiomas oficiales el castellano y todos los idiomas de las naciones y pueblos indígenas, originarios campesinos' (menciona a 36 lenguas).

'El Gobierno plurinacional y los gobiernos departamentales deben utilizar al menos dos idiomas oficiales, uno de ellos será el castellano'.

'Se prohíbe la instalación de bases militares extranjeras(...)'

'La diversidad cultural constituye la base esencial del estado Plurinacional Comunitario(...)'

'El período de mandato del presidente es de cinco años, y puede ser reelecto por una sola vez de manera continua'.

'Las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos ejercerán sus funciones jurisdiccionales a través de sus autoridades, y aplicarán sus principios y valores culturales (...)'

'El Tribunal Constitucional estará integrado por magistrados elegidos con criterio de plurinacionalidad, con representación del sistema ordinario y del sistema indígena'.

'El Estado boliviano declara su derecho irrenunciable e imprescriptible sobre el territorio que le dé acceso al océano Pacífico y su espacio marítimo'.

"La autonomía indígena consiste en el autogobierno y como ejercicio de la libre determinación de las naciones y de los pueblos indígenas".

'El gobierno autónomo departamental estará constituido por una Asamblea Departamental con facultad deliberativa, fiscalizadora y legislativa departamental y por un órgano ejecutivo'.

'YPFB (petrolera estatal) no podrá transferir sus derechos y obligaciones en ninguna forma o modalidad (...)' (Clarín- Argentina, 26-01)

\* "Con la promulgación de la nueva Constitución Política del Estado (CPE), en un acto calificado de histórico que congregó a decenas de miles de bolivianos, el presidente Evo Morales viabilizó este sábado la transición del Estado colonial y neoliberal a un Estado plurinacional con autonomías, a tiempo de enfatizar un solemne '¡misión cumplida!'. 'Hermanas y hermanos de Bolivia, en este día histórico, proclamo promulgada la nueva Constitución Política del Estado boliviano, la vigencia del Estado plurinacional unitario, social y económicamente, y el socialismo comunitario (...)', afirmó Morales. El Mandatario boliviano especificó que después de 500 años de permanente sometimiento colonial y más de 20 años de neoliberalismo se da paso a la refundación de Bolivia. (...) Según el Mandatario, la Asamblea Constituyente que el año 2006 redactó una nueva Constitución, inspirada en la rebelión del movimiento indígena encabezado por Tupac Katari. Hizo mención a los luchadores por la libertad de hombres y mujeres como; Bartolina Sisa, Mikaela Bastida, Tomás Katari, Eustaquio 'Moto' Méndez, Juana Azurduy de Padilla, Sebastián Pagador, hermanos Lanza, las heroínas de Coronilla, Tomás Barrón, Pedro Ignacio Muyba que aportaron a la independencia de Bolivia." (Agencia Boliviana de Información, 7-02)

## ✓ FORO SOCIAL MUNDIAL

\* "Al son de canciones como *Hasta Siempre Comandante* y *Nuestro Juramento*, los presidentes de Ecuador, Rafael Correa, de Paraguay, Fernando Lugo, y de Venezuela, Hugo Chávez, sorprendieron a los asistentes al Foro Social Mundial que se lleva a cabo en la ciudad brasileña de Belém sumándose al grupo musical que entretenía a los miles de activistas. Pero la música no fue la única protagonista de la tercera jornada del foro, que este año reunió a presidentes de cinco países latinoamericanos, sino que también hubo espacio para la autocrítica a este espacio alternativo y para la crítica al Foro Económico Mundial de Davos. Además de los mencionados Correa, Lugo y Chávez, también los mandatarios de Bolivia, Evo Morales, y el anfitrión, Luiz Inácio Lula da Silva, pidieron que la cita anual en Brasil se convirtiera en un espacio que propone soluciones, y no sólo un lugar de debate, algo de lo que lo acusan sus detractores. "El Foro Social Mundial debe articularse para pasar a la ofensiva", dijo Chávez, quien además apuntó los dardos contra el Foro Económico Mundial: '(En Davos) se reúne el mundo que muere, aquí se reúne el mundo que nace', expresó el presidente venezolano. Su par ecuatoriano tampoco ahorró críticas para los líderes económicos, reunidos en estos momentos en Suiza: 'Los príncipes del capitalismo, ojalá que hagan un examen de conciencia y pidan disculpas al mundo', señaló Correa. (...) Una muestra de la relevancia de esta edición del Foro Social Mundial fue la presencia de Lula, que llegó a Belém acompaña-

do de 13 ministros, y dándole la espalda al Foro de Davos, al que ya había asistido en 2003, 2005 y 2007. El mandatario brasileño dio así una nueva señal de liderazgo regional y volvió a poner énfasis en la importancia de mostrar unidad continental, para enfrentar la crisis económica mundial. Sin embargo no todos dieron la bienvenida al ex líder sindical, uno de los primeros propulsores del Foro Social, que comenzó en 2001. (...) El líder brasileño fue recibido con protestas callejeras, que le reclamaban la sanción de un decreto que obligue a las empresas a garantizar estabilidad de los empleos." (*BBC Mundo* -Inglaterra, 30-01)

### ✓ VENEZUELA: A 10 AÑOS DEL TRIUNFO CHAVISTA

\* "Durante varias décadas la democracia venezolana estuvo dominada por las dos fuerzas políticas más importantes del país: la Acción Democrática y COPEI. Estas eran las expresiones políticas de una expresión social que se ancló en el poder después de 1970. Un alto grado de corrupción, manipulación política, nepotismo, etc, habían invadido las esferas de poder en el país y las diferencias sociales se habían agudizado. Los ventajosos precios del petróleo no sirvieron para mejorar la economía nacional sino para enriquecer a unos cuantos. El descontento popular en el país iba en aumento y quedaba clara la necesidad de un cambio profundo. (...) La revolución bolivariana, comenzó planteando la autonomía nacional y la participación del pueblo mediante elecciones populares, referendos, y otros medios de democracia participativa. Proponía además la distribución justa de los ingresos petroleros y luchar contra la corrupción y la pobreza. El 2 de febrero de 2009 Chávez celebra los diez años del inicio de su primer mandato. Largo período ha transcurrido desde febrero de 1999, cuando se convirtió en el quincuagésimo segundo presidente de Venezuela. (...) La revolución bolivariana tiene un importante componente social. Con el fin de 'dar poder a los pobres', el gobierno de Hugo Chávez creó diversos programas denominados 'misiones', conocidos en general como, misiones Bolivarianas. Entre ellas se destacan las educativas, y sobre todo la más publicitada, la misión Barrio Adentro, de carácter médico-asistencial. Todos estos proyectos han sido ejecutados en el segundo periodo constitucional de Chávez, aunque en sus primeros años de gobierno estaba el programa Plan Bolívar 2000 cuya características eran la de embellecimientos de lugares públicos y la creación de mercados de gran envergadura usando el ejército. Este último plan desapareció, pero el sistema de mercados continuó y se aglutinó en la reciente Misión mercal -incluida en las misiones bolivarianas. Pero ninguno de estos proyectos sociales habría sido posible realizarlos sin los ingresos del petróleo. En ese sentido la empresa nacional PVDSA ha dejado de dedicarse exclusivamente a administrar los ingresos petrolíferos sino que es la encargada de financiar todos los proyectos del gobierno. (...) Chávez admite que antes del intento de la oligarquía venezolana de derrocar su gobierno en 2002, no estaba decidido ideológicamente a favor del socialismo. Estos hechos lo llevaron a pensar que 'no existe la tercera vía', que la revolución tiene que ser antiimperialista, encaminándose, mediante la 'democracia revolucionaria', hacia el socialismo del siglo XXI." (*Radio Nederland* -Holanda, 2-02)