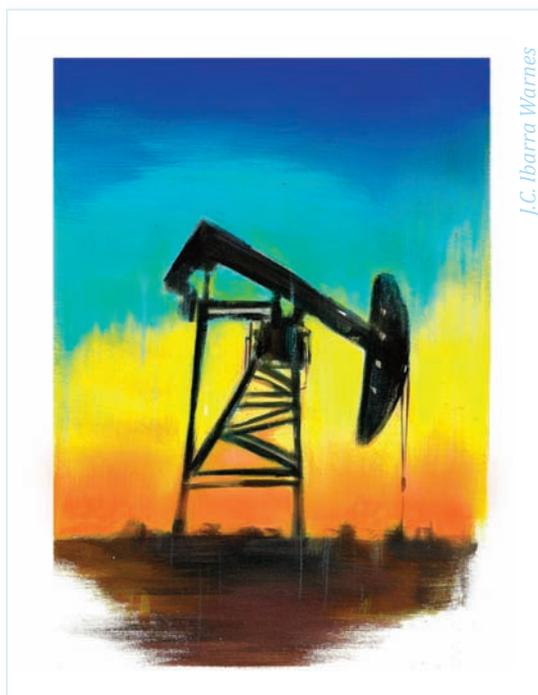


REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES



realidad económica

Nº 315, AÑO 47 / 1º DE ABRIL AL 15 DE MAYO DE 2018
ISSN 0325-1926 ISSN e 2618-1711



J.C. Ibarra Warnes

Soberanía energética ¿Una utopía?

Comprender la realidad
para transformarla.

 **realidad
económica**

La revista Realidad Económica presenta investigaciones en ciencias sociales, económicas, políticas y culturales. Su enfoque es heterodoxo desde las ciencias sociales y guarda un compromiso con el desarrollo independiente de la Argentina, América latina y el Caribe; así como con la defensa y promoción de los derechos humanos y sociales.

Las temáticas que aborda son amplias, siendo las principales las atinentes a teoría económica, economía política y Estado y sociedad; de los sectores energético, industrial, agropecuario, financiero, educativo y de la salud. También de la situación de las economías regionales, del comercio interior y exterior; de las problemáticas de la administración pública y privada y de la configuración y rol de los actores sociales.

Desde su labor en la publicación de artículos, la revista busca que la experiencia y producción intelectual de los investigadores y pensadores de universidades, institutos y centros de investigación sirvan para dar a conocer y esclarecer necesidades y problemáticas, proporcionar datos y finalmente aportar propuestas de soluciones, en un debate de ideas crítico y democrático. Para determinar la viabilidad de su publicación, los artículos son evaluados por el comité editorial de la revista, conformado por especialistas de la Argentina y América latina.

Realidad Económica tiene, entre sus principales lectores, a estudiantes, investigadores, profesionales; trabajadores; empresarios; cooperativistas y dirigentes; y se entrega a todos los miembros del Congreso de la Nación.

La revista se ha incorporado recientemente al catálogo del Núcleo Básico de Revistas Científicas Argentinas del CONICET en el Nivel 1.



También está indexada en los siguientes servicios:



Realidad Económica es una publicación del IADE (Instituto Argentino para el Desarrollo Económico) y se edita ininterrumpidamente desde la fundación de la revista, en 1971. Se publica cada 45 días y tiene un tiraje de 4.000 ejemplares.

Los artículos publicados con anterioridad pueden encontrarse en el portal www.iade.org.ar o solicitarse al Instituto. La suscripción a la revista también puede solicitarse dirigiéndose a las oficinas del IADE.

Los artículos pueden ser reproducidos libremente con solo acreditar a Realidad Económica como fuente de origen, salvo indicación en contrario.

La responsabilidad sobre los artículos firmados corresponde a sus autores. Su contenido no refleja, necesariamente, el criterio de la dirección.



REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES

realidad económica

N° 315 · AÑO 47

1° DE ABRIL AL 15 DE MAYO DE 2018

<i>Directora</i>	MARISA DUARTE
<i>Coordinador del Comité Editorial</i>	JUAN CARLOS AMIGO
<i>Asistente de Edición</i>	NATALIA DEL CAMPO
<i>Composición</i>	IRENE BROUSSE
<i>Administración</i>	GRACIELA VENTURA
<i>Asistente de Administración y sitio</i>	JUAN RAIMONDI
<i>Suscripciones y Contenidos del sitio</i>	MAXI SENKIW
<i>Distribución</i>	MARTA AGÜERO
<i>Ilustraciones</i>	JULIO C. IBARRA WARNES

EDITOR

IADE · Instituto Argentino para el Desarrollo Económico

ISSN 0325-1926 ISSN e 2618-1711

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

(5411) 4381-7380 / 9337

realidadeconomica@iade.org.ar · www.iade.org.ar

Impresa en Publimprent S.A., Cóndor 1785, CABA



Realidad Económica

COMITÉ EDITORIAL

COORDINADOR

JUAN CARLOS AMIGO Ex Director de Realidad Económica.

MIEMBROS

ALFREDO ERIC CALCAGNO Ex Comisión Económica para América Latina - Argentina.

ALFREDO T. GARCÍA Depto. de Economía Política y Sistema Mundial del Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini - Argentina.

CARLOS LEÓN Cátedra Libre de Estudios Agrarios Ing. Agr. Horacio Giberti - Argentina.

CARLOS VILAS Universidad Nacional de Lanús - Argentina.

DINA FOGUELMAN Universidad Nacional de La Matanza - Argentina.

EDUARDO BASUALDO Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas - Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - Argentina.

ENRIQUE ARCEO Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - Argentina.

FERNANDO PORTA Universidad Nacional de Quilmes - Argentina.

GIANCARLO DELGADO RAMOS Universidad Nacional Autónoma de México - México.

JUAN SANTARCÁNGELO Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas - Universidad Nacional de Quilmes - Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - Argentina.

KARINA FORCINITO Universidad Nacional de General Sarmiento - Argentina.

MABEL MANZANAL Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas - Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires - Argentina.

MARTÍN SCHORR Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas - Instituto de Altos Estudios Sociales - Universidad de Buenos Aires - Argentina.

MIGUEL TEUBAL Instituto de Investigaciones Gino Germani - Universidad de Buenos Aires - Argentina.

OSCAR UGARTECHE Universidad Nacional Autónoma de México - México.

PABLO IMEN Idelcoop Fundación de Educación Cooperativa - Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini - Argentina.

RAMIRO BERTONI Universidad Nacional de Moreno- Universidad Nacional de Quilmes - Argentina.

ROBERTO GÓMEZ Coalición por una Comunicación Democrática, Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos - Argentina.

SILVIA BERGER Asociación Internacional de Economía Feminista - Argentina.

SILVIA GORENSTEIN Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales del Sur - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas/Universidad Nacional del Sur - Centro de Estudios Urbanos y Rurales- Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas - Argentina.

I A D E
COMISIÓN DIRECTIVA

PRESIDENTES **SALVADOR MARÍA LOZADA**
HONORARIOS **ALEJANDRO ROFMAN**

COMISIÓN *Presidenta:* **MARISA DUARTE**
DIRECTIVA *Vicepresidente:* **ALFREDO T. GARCÍA**
Secretario: **SERGIO CARPENTER**
Prosecretario: **MARIANO BORZEL**
Tesorero: **ENRIQUE JARDEL**
Protesorero: **JOSÉ MARÍA CARDO**

VOCALES **RAMIRO BERTONI** **NICOLÁS GUTMAN**
TITULARES **ARÍSTIDES CORTI** **ALEX KODRIC**
NICOLÁS DVOSKIN **FLORA LOSADA**
ROBERTO GÓMEZ **GUIDO PRIVIDERA**

VOCALES **FRANCISCO ABRAMOVICH** **HORACIO ROVELLI**
SUPLENTE **ROBERTO ADARO** **ARIEL SLIPAK**
JUAN CARLOS AMIGO **CECILIA VITTO**
MIRTA QUILES **CARLOS ZAIETZ**

REVISORAS **NORMA PENAS**
DE CUENTAS **GABRIELA VITOLA**

Suscripción a la revista

ATENCIÓN

Maxi Senkiw - Juan Raimondi

CORREOS ELECTRÓNICOS

msenkiw@iade.org.ar - jraimondi@iade.org.ar

PÁGINA WEB

www.iade.org.ar

TELÉFONOS

4381 7380 / 9337 Interno 33

SEDE DEL IADE

Hipólito Yrigoyen 1116, 4º piso CABA - Argentina

- Í N D I C E -

ANÁLISIS

Energía y restricción externa en la Argentina reciente _____ 9 a 45
Mariano A. Barrera y Esteban Serrani

PROBLEMÁTICA AGRARIA

VII Jornada Debate Cátedra Libre de Estudios Agrarios Ing. Agr. Horacio Giberti
Problemas actuales del agro argentino _____ 47 a 83
Matías Berger, Viviana Canet, Cristina Sanz y Florencia Gómez

SISTEMA ESTADÍSTICO NACIONAL

Distribución del ingreso, bienestar y privación en la Argentina
(1974/1993-2016) _____ 85 a 123
Gabriel Calvi

DEBATES

Las cooperativas implementadas por el Estado para generar
puestos de trabajo en la Argentina _____ 125 a 154
Inés Liliana García

Sumario _____ 155 a 158

Orientaciones para autores _____ 159 a 160



www.iade.org.ar

comprender la realidad para transformarla

ADE
INSTITUTO ARGENTINO PARA EL
DESARROLLO ECONOMICO

 **realidad
económica**

**seguinos
en**





realidad económica

Nº 315 · AÑO 47

1º de abril al 15 de mayo de 2018

ISSN 0325-1926

Páginas 9 a 45

ANÁLISIS

Energía y restricción externa en la Argentina reciente

Mariano A. Barrera* y Esteban Serrani**

* Investigador asistente del CONICET y del Área de Economía y Tecnología de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Tucumán 1966 (C1050AAN) CABA, Buenos Aires, Argentina. marianoabarrera@gmail.com

** Investigador asistente del CONICET y del Instituto de Altos Estudios Sociales (IDAES), Universidad Nacional de San Martín, 25 de Mayo 1021, Campus Migueletes, 2do piso, Of. 12 (1650) San Martín, Provincia de Buenos Aires, Argentina. estebanserrani@yahoo.com.ar

RECEPCIÓN DEL ARTÍCULO: octubre de 2017

ACEPTACIÓN: febrero de 2018



Resumen

El presente artículo analiza las consecuencias que tuvo sobre la economía la convergencia de dos tendencias contrapuestas durante las últimas décadas: el estrangulamiento de la oferta energética por la caída de la extracción de hidrocarburos, insumo esencial para el autoabastecimiento energético de la Argentina, y la expansión de la demanda que generaron las políticas de ampliación de la cobertura de energía, que ocasionaron el quiebre de la balanza comercial energética con un severo déficit de divisas para la economía. En definitiva, se busca comprender cómo la intensificación de los problemas estructurales del sector se fue consolidando como un obstáculo estructural al desarrollo económico en Argentina, afectando el crecimiento del producto interno bruto a través del fortalecimiento de la restricción externa.

Palabras clave: Argentina - Industria - Energía - Restricción externa

Abstract

Energy and foreign restriction in recent Argentina

This article analyzes the consequences of the convergence of two opposing trends which impacted on the economy over recent decades: the strangulation of energetic supply given the drop in hydrocarbon extraction - essential material for Argentine energy self-supply - and the growth of demand generated by energy coverage expansion policies, which generated a rupture in energy trade balance accompanied by a severe deficit of currency in the economy. In short, the aim is understanding how the intensification of the sector's structural problems was solidified as a structural obstacle for economic development in Argentina, impacting the growth of gross domestic product through the strengthening of foreign restriction.

Keywords: Argentina - Industry - Energy - Foreign Restriction

Introducción

La recurrencia de los problemas estructurales de los patrones de crecimiento económico es una de las características más distintivas de la sociedad argentina. Entre ellos, resalta la regularidad con que a los procesos de crecimiento le sucedieron ciclos de restricción externa en la historia argentina.

Si bien fue largamente estudiado por la historiografía económica, la tesis desarrollada por Marcelo Diamand (1972) aún sigue siendo útil para repensar este problema en la actualidad. Diamand afirmaba que la estructura productiva desequilibrada era uno de los motivos centrales que explican la recurrente escasez de divisas con que regularmente se enfrenta la economía nacional. Esta estructura desequilibrada es el producto de la desarticulación entre un sector agropecuario con elevada competitividad, exportador y aportante de divisas y un sector industrial principalmente orientado al mercado interno y altamente demandante de dólares para desarrollarse. En el mediano plazo, dado que la elasticidad ingreso de las importaciones (principalmente del sector industrial) es mayor que la de las exportaciones, la demanda industrial se acelera en mayor medida que la capacidad de generación de divisas, situación que termina consolidando la restricción externa en tanto obstáculo estructural al desarrollo económico. Entre las principales importaciones que contribuyeron al escenario de restricción externa se destacan tres componentes que se repiten desde el período posterior a la crisis financiera de 1930: los bienes de capital, los insumos intermedios y los combustibles. Así, la aparición del estrangulamiento externo argentino de la última década no es la excepción (Braun y Joy, 1981; Diamand, 1972)¹.

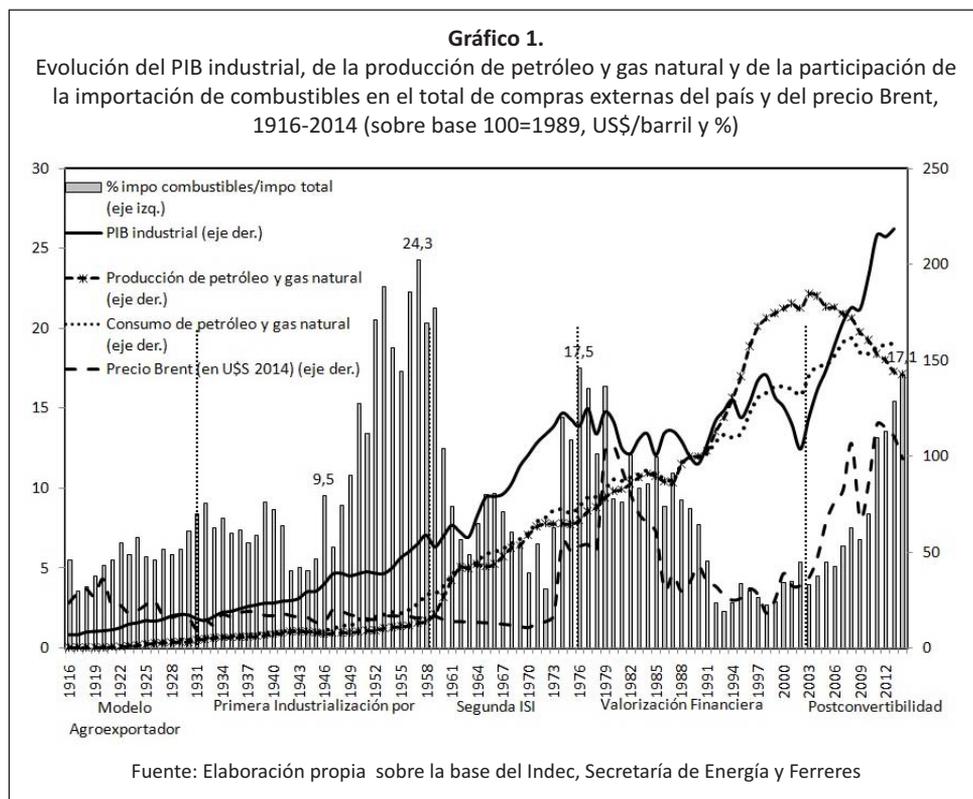
¹ Si bien esta es la tendencia de largo plazo, luego de la maduración de obras de infraestructura estatales y de la inversión extranjera en el sector industrial, entre 1963 y 1974 la economía vivió el proceso de crecimiento ininterrumpido más largo de su historia con fases del ciclo económico sin experimentar caídas absolutas del PIB sino en desaceleración. Esto una diferencia con el período previo en el que las crisis de balanza de pago contraían la economía. Entre las principales variables que contribuyeron en este elemento se encuentran las exportaciones industriales y la toma de deuda externa privada que permitieron garantizar las divisas para continuar el ciclo económico (Basualdo, 2006).

En este marco, el presente artículo tiene por objetivo analizar cómo las políticas energéticas desarrolladas a partir de las reformas neoliberales impulsaron una dinámica sectorial que terminó agravando la crónica restricción externa en la economía argentina, convirtiéndose en un obstáculo estructural al desarrollo económico en tanto terminó afectando negativamente el crecimiento del producto interno bruto (PIB). En definitiva, se busca analizar qué consecuencias tuvo sobre la economía la convergencia de dos tendencias contrapuestas durante los últimos años: el estrangulamiento de la oferta energética por la caída de la extracción de hidrocarburos (insumo esencial para el funcionamiento energético) y la expansión de la demanda energética en general que generaron las políticas de ampliación de la cobertura energética nacional. Así, se pretende comprender los límites al desarrollo económico que se derivan de un modelo energético liderado por la iniciativa de empresas privadas fundadas sobre reformas pro-mercado.

La energía y los obstáculos al desarrollo en la historia argentina

Una sucinta recorrida por el vínculo entre energía y desarrollo económico en la Argentina permite advertir tres elementos centrales que se interrelacionan a lo largo de la historia del país: crecimiento industrial, consumo energético y crisis de balanza de pagos.

En primer lugar, y a partir de la información provista por el **gráfico 1**, en 1958 se alcanzó el nivel máximo de importaciones de combustibles (24%) sobre el total de compras externas del país, ante la convergencia de una serie de variables. El importante crecimiento del PIB y particularmente el industrial (más energo-intensivo que otros sectores), que se originó a mediados de la década de 1940 y principios de la siguiente generó un considerable desfasaje entre consumo y producción de petróleo y gas natural que afectó severamente el saldo comercial del país. En 1949 se produjo el primer déficit de intercambio comercial desde 1930 que alcanzó el 6% del total del flujo comercial, para luego replicarse nuevamente en 1951 y 1952, años en que cayeron los precios internacionales de las exportaciones argentinas y que impactó en una caída de 41% de las ventas externas totales (explicado básicamente por la contracción de los bienes agrícola-ganaderos en una magnitud equivalente) (Ferrerres, 2005). La fuerte expansión de la industria sin un equivalente



crecimiento de la extracción de petróleo y gas natural, originaron que en 1958 casi un cuarto de las compras externas del país fueran energéticas, aun en un contexto de bajos precios internacionales del crudo. La implementación de contratos con el capital privado desde ese año y las mayores inversiones de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) permitieron generar mayores flujos de extracción que redujeron el peso de esos bienes en la balanza externa.

En segundo lugar, la crisis petrolera de 1973 y 1974 triplicó los precios del crudo ocasionando un nuevo pico del coeficiente de importaciones energéticas en un contexto de nuevo desfasaje entre producción y consumo de hidrocarburos en la Argentina. Aun con el inicio del proceso de desindustrialización producto de la irrupción del patrón de acumulación basado sobre la sustitución de importaciones

y la instalación de uno sustentado sobre la valorización financiera del capital (1976-2001), este incremento de las importaciones energéticas terminó afectando fuertemente en el balance de pagos. Incluso en este patrón de acumulación que inició una etapa de estancamiento económico con reestructuración regresiva de la industria, hasta finales de la década de 1980 el peso de las importaciones energéticas fue relevante generando problemas en la balanza de pagos, producto del alza de los precios internacionales del crudo desde 1973.

Finalmente, cabe mencionar que con la crisis económica y social de 2001-2002 y la finalización de la valorización financiera como patrón de acumulación de capital, se inició una nueva etapa de expansión del PIB industrial (5,8% anual entre 2002 y 2013) que impactó notablemente en el crecimiento del consumo energético en el marco del agotamiento del modelo energético neoliberal, que se instauró con las reformas estructurales en 1989 y que originó un ciclo de caída constante de la producción de petróleo y gas natural del país desde finales de la década de 1990 y principios de la de 2000. Esta situación precipitó un incremento cada vez mayor de las importaciones de combustibles en un contexto histórico de precios internacionales elevados, agravando nuevamente los problemas de restricción externa de la economía.

Este breve e incompleto repaso por la historia argentina permite advertir la estrecha vinculación del sector energético con las estrategias de desarrollo de la economía a partir de la disponibilidad de divisas. Resulta relevante analizar el impacto del sector energético en el escenario de restricción externa que irrumpió en el último gobierno de Cristina Fernández a los fines de comprender la naturaleza de este obstáculo estructural. Para ello, es necesario estudiar la reestructuración del complejo energético durante la década de 1990, en la medida en que parte de la crisis del modelo energético responde a dichas transformaciones. Este escenario de contribución negativa del complejo al balance de pagos volvió a recrudecer en la década de los 2000 ante la convergencia de diversos procesos que ocasionaron un nuevo incremento de las importaciones de combustibles que condicionó el crecimiento del PIB a través de una nueva fase de la restricción externa.

En esta última etapa, a diferencia de la expresada en las décadas de 1940 a 1960, coincidieron procesos singulares asociados con el incremento de los precios internacionales de los productos energéticos y el inicio del agotamiento del modelo privatista de la energía iniciado en la década de 1990 en el marco de las reformas estructurales de carácter neoliberal.

Los cambios estructurales en el sector energético durante la década de 1990

Los años posteriores a la recuperación de la democracia en 1983 en la Argentina contienen en sí diversas tensiones que difícilmente pueden comprenderse sin contemplar las políticas aplicadas por la última dictadura cívico-militar (1976-1983) (Azpiazu, Basualdo y Khavisse, 2004; Barrera, 2014; Basualdo, 2006; Canitrot, 1980, 1992; Castellani y Serrani, 2010; Kozulj y Bravo, 1993). En lo sustancial, se alude a la implantación de un patrón de acumulación y de una dinámica político-económica que perduró, con diversas intensidades, hasta 2001.

Con la asunción en 1989 de Carlos Menem al Poder Ejecutivo, se inició un amplio proceso de reestructuración de la economía y de privatización de empresas públicas, amparado legalmente en las leyes de Reforma del Estado (Ley 23.696) y de Emergencia Económica (Ley 23.697). Estas normas se centraron, en lo discursivo, sobre generar mercados de competencia que permitieran incrementar la eficiencia y la productividad de la economía y, por lo tanto, expandir los volúmenes de producción. Bajo este discurso se avanzó en una elevada transferencia del patrimonio público al capital concentrado (nacional y extranjero) que ingresó en actividades que, debido a que se encontraban en mercados con barreras institucionales o naturales², eran de sustantiva rentabilidad.

Así, las reformas implementadas en los noventa segmentaron el “mercado ampliado de la energía” que operaba bajo monopolio estatal, eliminando su carácter

² Los supuestos neoclásicos de estas medidas se basaban sobre que, dado que consideran a los hidrocarburos como una mercancía, la exposición al comercio mundial permitiría que el mercado (internacional) resolviera las posibles situaciones de exceso (con exportación) o carencia (con importación) de oferta. Bajo esta premisa, la planificación estatal, además de ser un escollo burocrático, carecía de sentido dado que la interacción a través del mercado internacional permitiría sortear los escenarios y lograr una eficiente asignación de los recursos (Bastos, 1993; Bour, 1993; Montamat, 1995).

sistémico: se concesionaron los sectores primario (exploración, extracción) y secundario (transporte, refinación, comercialización interna y externa) de los hidrocarburos; y se privatizó la generación de energía eléctrica (hidroelectricidad, térmicas fósiles y nucleares, etc.); y concesionó el transporte y la distribución de electricidad, que estaban concentrados en compañías de carácter estatal, y que fueron transferidas al capital privado para que las operaran (Barrera, Sabbatella, y Serrani, 2012; Kozulj y Bravo, 1993; Pistonesi, 2000).

En efecto, en el marco de la “desregulación” del complejo energético y con la finalidad gubernamental de “incrementar la competencia” en el complejo hidrocarburífero, se inició el proceso de fragmentación y posterior privatización de YPF a través de los Decretos 1.055/89, 1.212/89 y 1.589/89 y la Ley 24.145. En la práctica, esto redundó en la expulsión y precarización de un gran número de trabajadores de la empresa³ y en la transferencia de la capacidad de regulación a un acotado, pero sumamente poderoso, número de firmas privadas que pasaron a controlar los distintos segmentos de la cadena (extracción, transporte, refinación y comercialización) y que consolidó el oligopolio energético (Barrera, 2014; Mansilla, 2007; Serrani, 2013b). Antes de la privatización del capital accionario de la compañía en 1993, se concesionaron 147 áreas hidrocarburíferas que respondían legalmente a YPF y se privatizaron tres refinerías además de algunos oleoductos, gasoductos y puertos de embarque. Esto supuso una nueva articulación pública-privada, cuyo principal eje fue la transferencia del poder regulador a un puñado de grupos económicos locales y conglomerados extranjeros (Azpiazu y Schorr, 2001; Barrera, 2014; Kozulj, 2002), tuvieron autonomía de decisión sobre el destino de las inversiones en virtud de sus estrategias particulares, desvinculadas de las necesidades de la economía doméstica (Barrera, 2012; Serrani, 2013a). En este sentido, la denominada “desregulación” del complejo, que suponía la paridad de los precios domésticos con los internacionales⁴ (en petróleo y derivados) y la confor-

³ Durante el proceso de “racionalización” de la empresa (tal como fue denominado por el poder político y económico), entre 1990 y 1994 se despidieron a 35.689 empleados (sobre un total de 37.046) con la incorporación de 4.482, lo que implicó una fuerte renovación del personal de planta y el disciplinamiento por parte de la nueva conducción política. Muchos de ellos luego fueron incorporados con diversas modalidades de contratación precarizada. (Palermo, 2012).

⁴ En los ochenta el precio interno del barril de crudo osciló por debajo del que se comercializaba internacionalmente, política administrada por el Estado e instrumentada por la Secretaría de Energía a través de la “mesa de crudos” y de YPF.

mación de los precios del gas natural a través de la interacción entre oferta (concentrada) y demanda de los transportistas (en la que participaban incluso varios productores de petróleo y gas natural), en rigor, devino en un proceso de captación de precios extraordinarios (por encima de los internacionales, en los combustibles), que favoreció la internacionalización de rentas extraordinarias derivada de la capacidad de fijar precios y de controlar la oferta por la escasa competencia de mercado.

En esta misma línea, en 1992 se sancionó la Ley 24.065 de privatización del sistema de energía eléctrica y configuración de su marco regulatorio (Ley 1.398/92) a través del cual se habilitó la enajenación y la desintegración vertical y horizontal de tres empresas públicas que estructuraban la base de la cadena eléctrica: SEGBA⁵, Agua y Energía Eléctrica e HIDRONOR. A partir del proceso de desintegración⁶ se conformaron tres segmentos diferenciados de energía eléctrica: generación, transporte y distribución. Mientras que se privatizaron los activos de las generadoras⁷, el transporte y la distribución fueron concesionados. El nuevo marco regulatorio modificó el funcionamiento sectorial al reconocer a cada una de estas actividades como unidades de negocio independientes, con libertad de acceso a las redes de transmisión y distribución. Por su parte, se creó la firma privada CAMMESA que comenzó a ocuparse de las funciones de despacho, coordinación y administración del mercado eléctrico mayorista, haciendo coincidir la oferta y la demanda. El objetivo declarado por el gobierno era configurar una morfología de mercado con una fase de generación eléctrica potencialmente competitiva y las etapas de transporte y distribución de carácter monopólico con marcos regulatorios (altamente flexibles) (Pistonesi, 2000).

⁵ Si bien concentraba el 50% de los usuarios del país, existieron otras firmas provinciales que fueron privatizadas. Las funciones que tenía eran de generación, transporte y distribución de energía eléctrica, al igual que Agua y Energía Eléctrica SE. A su vez, HIDRONOR se dedicaba a la generación y transporte de electricidad, con represas hidroeléctricas.

⁶ Las centrales generadoras de propiedad pública fueron segmentadas en unidades jurídicas independientes para su posterior enajenación. Por su parte, la distribución de electricidad del área metropolitana, administrada por SEGBA fue privatizada en 1992 luego de dividirse en tres unidades de negocios: EDE-NOR, EDESUR y EDELAP.

⁷ En el plano de la generación, se privatizaron las centrales térmicas, se concesionó el uso del recurso hídrico (con la excepción de las binacionales, Yaciretá y Salto Grande) y, a pesar del intento, no pudieron enajenarse las centrales nucleares (Embalse y Atucha I).

Lo propio sucedió con el segmento gasífero, donde Gas del Estado poseía el monopolio del transporte y la distribución. A través de la Ley 24.076 y su decreto reglamentario 1.738/92, se privatizó la empresa pública subdividiéndola en dos sociedades transportistas (norte y sur) y ocho unidades de distribución monopólicas con diversas jurisdicciones de operación. Al igual que en la normativa eléctrica, se introdujeron límites en la propiedad del capital de las compañías que operaran en los distintos eslabones, con la finalidad de impedir el proceso de integración vertical de los actores y, así, inhibir el poder de mercado de los operadores (que luego fue flexibilizada y permitió la integración vertical de estos actores). De forma similar al sistema eléctrico, hasta 2002, la regulación fijó tarifas dolarizadas que se ajustaban por indicadores que incluían el índice de precios de Estados Unidos (Azpiazu y Schorr, 2001).

Todo el complejo energético nacional se transfirió sin normativas que obligaran a reinvertir las utilidades en cada uno de estos segmentos en pos de ampliar la capacidad instalada o reponer las reservas que se extraían, so pretexto de que la propia dinámica del “mercado” solucionaría esta situación. En definitiva, como sostiene uno de los propulsores de estas reformas, “con la desregulación de la industria petrolera y con la desintegración vertical de la industria gasífera y eléctrica, el sector energético pasó a depender de señales de precios de mercado” (Montamat, 2007, p. 57). Este proceso se enmarcaba en un cambio de concepción sobre los recursos que pasaron a ser considerados de recursos estratégicos a meros commodities (Sabbatella, 2014). A su vez, se habilitaron procesos de concentración y centralización del capital a través de la integración vertical y/u horizontal de las unidades que le permitió controlar al oligopolio energético los precios de la energía.

Los impactos de las reformas en la estructura de precios, en el consumo y en la inversión

El nuevo escenario de precios luego de las reformas

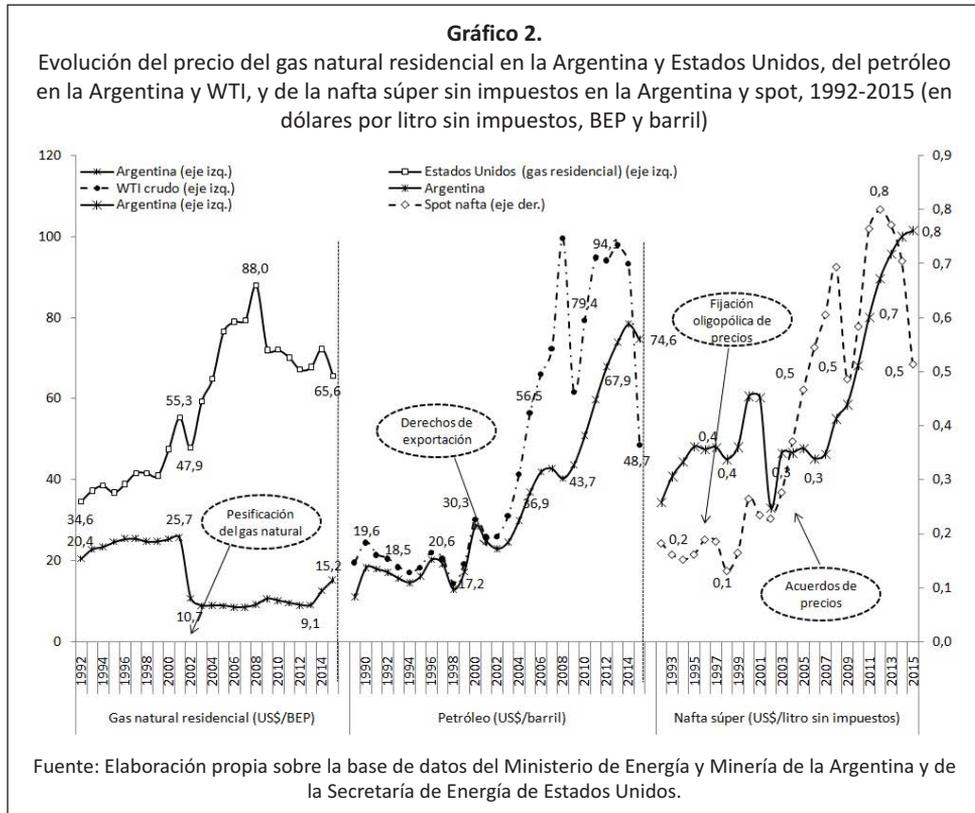
Las principales demandas del capital petrolero en la década de 1980 estuvieron relacionadas con la necesidad de desarticular el entramado de regulaciones estatales sobre el sector y dejar fluir los precios internos hasta acoplarse con los inter-

nacionales⁸. La convertibilidad cambiaria de la moneda local con el dólar estadounidense que primó en la economía argentina entre 1991 y 2001 permitió el despliegue en el mercado local de estrategias de acumulación de capital con elevadas rentabilidades en dólares garantizadas por el tipo de cambio fijo.

La política de desregulación iniciada e implementada en los primeros tres años del gobierno de Menem generó un rápido reacomodamiento de los precios locales con los internacionales (**gráfico 2**). No obstante, la implosión de la convertibilidad y la devaluación real del 200% en los primeros meses de 2002 generaron un importante cambio en los precios relativos, que sumado a las altas tasas de desocupación (24,8% de la población) y de pobreza (50%) obligaron al gobierno provisional de Eduardo Duhalde a cambiar el modo de intervención del Estado en el sector. En este marco de presión social, en 2002 se sancionó la Ley de Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario (Ley 25.561). Las medidas aprobadas contemplaban restituir los derechos de exportación⁹ y pesificar los precios del gas natural y la electricidad. En materia energética, lo que se buscaba con la sanción de esta norma era, por un lado, captar parte de la renta de privilegio que emergía de la devaluación de la moneda local (generando a su vez un mecanismo de fondeo para aumentar las capacidades financieras estatales) a través de la implementación de derechos de exportación a un bien como el petróleo que mantuvo su cotización en dólares (Barrera, 2013; Di Sbroiavacca, 2012; Mansilla, 2006; Recalde, 2012; Serrani, 2012a); por el otro, evitar el incremento en moneda local de los productos “energéticos” que hubiera afectado negativamente no sólo a la población sino la dinámica económica en su conjunto; y, finalmente, administrar las disputas internas entre el Estado y el capital petrolero, que pugnaban por un nuevo re-acoplamiento de los precios internos a los internacionales, y entre los diferentes eslabones que componen el precio final de los combustibles líquidos y gaseosos.

⁸ Para un análisis pormenorizado de las demandas del capital petrolero en la década de 1980, se recomienda Basualdo y Barrera (2015), Bonelli (1984), Calleja (2005), Castellani y Serrani (2010), Lapeña(2014), Montamat(2007).

⁹ Con el Decreto 310/02 se fijó, en cuanto al petróleo, un arancel a la exportación del 20% que fue modificado a través de las Resoluciones 532/04 y 394/07 para la política petrolera y 532/04 y 127/08 para gas natural.



Como se mencionó, una de las consecuencias de estas nuevas medidas fue que desde 2002 el Poder Ejecutivo escindió el precio de los hidrocarburos locales de los internacionales. En efecto, sobre la base de la información del **gráfico 2**, luego de las reformas de la década de 1990 en la que los precios internos y externos convergieron, la implementación de los derechos de exportación (que fueron aumentando en los años sucesivos a medida que los precios externos seguían creciendo) introdujo límites al precio de comercialización interna. Así, aunque en moneda local haya ido aumentando producto de las posteriores devaluaciones del peso, mostró una evolución en dólares con una menor pendiente ascendente hasta mediados de 2007. E incluso cuando se aceleró el aumento del precio local en dólares a partir de mediados de 2009, éste siguió estando significativamente por debajo del precio WTI hasta 2014 (**gráfico 2**).

Cabe señalar que si bien existió una desvinculación de la cotización interna del crudo respecto de la global, esto no se tradujo en menor rentabilidad para el capital petrolero local respecto de la obtenida en la década de 1990, en la medida en que los precios siguieron dolarizados y en crecimiento por encima de la variación de costos. En consecuencia, comparando las utilidades promedio de los años transcurridos entre 1992-2001 con las del decenio 2002-2011, se advierte que el oligopolio privado ganó 2,6 veces más en dólares en este último espacio de tiempo respecto del promedio de los noventa, y la tasa de rentabilidad sobre ventas pasó del 17,9% al 24,9%. No obstante, si se observa la rentabilidad obtenida por una serie de empresas extranjeras, se advierte que mientras en el escenario local las utilidades crecieron 2,6 veces en dólares, las compañías externas la ampliaron 3,9 veces (Barrera, 2013). De allí que dicho estudio sostiene que las demandas del capital petrolero no se sustentaban sobre la falta de rentabilidad para invertir sino en que ésta era inferior a la que hubieran podido obtener en un escenario de precios libres. Este elemento es central para describir los límites de una política sectorial en un mercado con las características actuales del petrolero en la Argentina: elevada concentración y extranjerización.

Sin embargo, ante el derrumbe del precio internacional hacia finales de 2014, los precios en la Argentina siguieron desacoplados de la cotización externa mediante un nuevo acuerdo de precios con el capital privado, fijando un precio móvil de comercialización interna del crudo liviano del tipo Medanita de aproximadamente 77 US\$/barril y del crudo pesado del tipo Escalante en 63 US\$/barril; un incremento de los subsidios directos del gobierno a la producción (US\$ 408 millones) y a la exportación (US\$ 49 millones) del sector petrolero a los fines de sostener el nivel de actividad y rentabilidad en el sector¹⁰.

¹⁰ Bajo la Resolución 14/15 se implementó el Programa de Estímulo a la Producción de Petróleo Crudo, en el que se aplicaron a) un subsidio directo a la producción de petróleo con un monto de hasta tres dólares adicionales por barril cuando se igualara o incrementara la producción respecto del año anterior y; b) otro subsidio acumulable de hasta 3 (tres) dólares adicionales por barril cuando se lograra exportar en igual o mayor cantidad respecto del mismo período del año anterior. Ante la ausencia de datos oficiales de las erogaciones realizadas por el programa al capital petrolero, la estimación anual del incremento de los subsidios directos se realizó asumiendo para 2015 un similar volumen de producción y exportación de crudo que 2014.

En segundo lugar, en el *downstream* la política de administración de los precios internos de los combustibles en el surtidor (**gráfico 2**), asociada con los acuerdos de precios y los derechos de exportación de crudo y derivados, permitió que desde 2003 se lograra aislar el desarrollo de la industria local de la volatilidad de los mercados externos. Dado el grado de integración de las empresas que operan en la cadena¹¹, los menores niveles de precios no afectaron la rentabilidad de las compañías a través de las transferencias internas. Esto sucedió incluso con Shell y Esso (adquirida esta última en 2011 por Bidas Corp. que opera en el *upstream*), que si bien compraban un crudo cuyo precio había crecido en mayor medida que el producto que ellas vendían, tuvieron rentabilidades tomando el promedio de la década (Barrera, 2013). Al igual que lo descrito en la dinámica del precio del crudo, con la aceleración de los precios internos de los combustibles a partir de 2010, estos siguieron por debajo del precio *spot* hasta la caída de comienzos de 2014 cuando el Estado tomó la decisión de mantener los precios internos para fomentar las inversiones locales, aun cuando en el escenario internacional estaban descendiendo fuertemente. De este modo, en diciembre de 2015 la cotización local se ubicó 48% por encima de los precios externos.

Finalmente, la evolución del precio local del gas natural entregado a usuarios residenciales permite confirmar la tendencia diferencial entre las dos décadas. Aun cuando no existe un mercado internacional de referencia, en el período 1991-2001 el precio en la Argentina, mantuvo una tendencia similar a la externa a través de dos mecanismos: a) un incremento de 64,6% en los meses anteriores a la privatización de la empresa estatal Gas del Estado (enero-marzo de 1992) situación que preparó la empresa para ser transferida al capital privado con un mejor margen de rentabilidad; b) a partir del nuevo marco regulatorio surgido con posterioridad a la privatización, las tarifas de transporte y distribución se calculaban en dólares y se expresan en pesos en los cuadros tarifarios, además de que se habilitó una cláusula de indexación semestral del precio local para usuarios residenciales con el Índice de Precios Mayoristas de Estados Unidos cuando la Ley de Convertibilidad prohibía la indexación de precios. Aun así, el precio interno del gas residencial

¹¹ Alrededor del 65% del crudo procesado está explicado por YPF y Petrobras, ambas compañías operan también en el *upstream*. Si se suma a Shell y Esso (actualmente Axion, integrada verticalmente) se alcanza al 95% del mercado.

siempre se mantuvo por debajo de la cotización del mercado norteamericano. En gran medida, esto se debió a las elevadas reservas gasíferas descubiertas en las décadas previas por YPF que permitieron alcanzar un horizonte de reservas de 34 años en 1988, y que fueron adquiridas a precios subvaluados por las compañías privadas. A partir de 2002, con la pesificación de las tarifas en general, y las gasíferas en particular, las tarifas internas del gas natural para distribución residencial se des-dolarizaron, manteniendo en la Argentina una tendencia flat en dólares entre mayo de 2003 y el mismo mes de 2013 (+0,7%) mientras que en el mismo período en Estados Unidos el incremento fue del 39,2 por ciento.

En suma, el gobierno estableció ciertos parámetros de regulación sobre los precios internos en la medida en que, en un contexto de crecimiento de la cotización internacional del crudo (el más alto de la historia), pudo mantener precios más bajos internamente. En el contexto de la marcada exclusión social y crisis económica derivada del quiebre de la valorización financiera en 2001, aun sin estar exento de tensiones entre el gobierno y las firmas privadas¹², este proceso permitió que las compañías petroleras no se apropiaran de la totalidad de la renta generada por el sector, y que ciertos sectores productivos tuvieran precios subsidiados de la energía, que terminarían convirtiéndose en un vector que otorgó cierto grado de competitividad a la economía argentina.

La dinámica de la inversión

Mientras que el Estado nacional fue paulatinamente retirándose de la planificación sectorial con las reformas estructurales, el sector privado reconfiguró su estrategia centrada sobre realizar inversiones de corto plazo para maximizar su renta y alcanzar un repago acelerado de la inversión.

¹² Sólo para citar un ejemplo, cabe recordar el episodio suscitado entre el gobierno de Néstor Kirchner con las empresas refinadoras Shell y Esso entre 2004 y 2008. En ese clima de tensión, debido a que estas compañías querían dolarizar los precios de los combustibles, en 2005 el presidente Kirchner llamó públicamente a hacer un boicot contra los productos de Shell ante un nuevo incremento de sus combustibles no autorizado por la Secretaria de Comercio Interior: “Hagamos una causa nacional, no le compramos nada, ni una lata de aceite. No hay mejor acción que ese ‘boicot nacional’ que puede hacer el pueblo a quienes se están abusando”. Finalmente, el 22 de marzo la Subsecretaría de Defensa del Consumidor del Ministerio de Economía presentó una denuncia por violación de la Ley de Defensa de la Competencia contra Shell y Esso, y se les aplicaron multas cercanas a los 150 millones de pesos (Serrani, 2012a).

En el segmento hidrocarburífero, el oligopolio energético desplegó estrategias que buscaron sobreexplotar los yacimientos “heredados” de la YPF estatal, valorizando rápidamente esos recursos por medio de un incremento acelerado de las exportaciones, y subexplorando la superficie sedimentada (Barrera, 2012; Castellani y Serrani, 2010; Kozulj, 2002; Mansilla, 2007; Recalde, 2011; Sabbatella, 2011; Scheimberg, 2007; Serrani, 2012a). Esta política fue generando una paulatina maduración y agotamiento de los pozos productivos y una caída de las reservas. Asimismo, los ingresos generados localmente, en muchos casos terminaron siendo utilizados para expandir regionalmente los negocios de las principales firmas del sector, como fue el caso de Pluspetrol, Pérez Companc, Astra y Repsol-YPF (Cortizas, 1999; Monti, 2000; Pecom, 1994; Sheppard, 1995).

Si bien la teoría económica que guio las reformas afirmaba que al reducir las regulaciones estatales esto permitiría el ingreso de inversiones de riesgo (dada la exposición al mercado internacional) y la mejora de la productividad y eficiencia general del sector, el oligopolio energético buscó invertir exclusivamente en el segmento más rentable (la extracción del recurso), evitando el más riesgoso (la exploración o búsqueda de nuevas reservas) (Di Sbroiavacca, 2010; Gulisano, 2004; Kozulj, 2002; Mansilla, 2007; Recalde, 2011; Sabbatella y Serrani, 2011; Serrani, 2012b). Ante la ausencia de estadísticas de inversión en el sector, observar la evolución de la cantidad de pozos terminados de exploración y explotación sirve como un indicador proxy al fenómeno. Si en la década de 1980 existía un promedio anual de 117 pozos terminados para descubrir nuevas reservas y 677 de explotación, entre los años 1990 y 1996 los valores fueron 110 y 828, respectivamente. Es decir, crecieron 33% los pozos de extracción al tiempo que se produjo un estancamiento de la exploración. Al consolidarse el proceso de privatización y desregulación, entre 1997-2001 el promedio anual de pozos de exploración fue de 55 mientras los de producción se ubicaron en 846.

Al analizar el período completo, se observa la estrategia del sector, que redujo a la mitad las inversiones necesarias para reponer las reservas y amplió considerablemente (25%) los pozos en producción, debido a que una parte considerable de los recursos extraídos fue destinada a la exportación. Esto es posible percibirlo al observar la evolución del coeficiente de exportación (medido sobre producción):

en el caso del crudo alcanzó el 41,4% en 1996 (cuando durante la década de 1980 bajo el modelo de regulación estatal sólo se exportaban los saldos de cada año, cercanos al 3% de la producción total), mientras que en el caso del gas natural este coeficiente arribó a un nivel relativamente menor (13,2% en 2001), en tanto que para poder exportarlo fue necesario construir gasoductos hacia los países limítrofes, que recién en 1996 entraron en funcionamiento (**cuadro 1**).

En la década del 2000 y como respuesta al cambio de política del Estado nacional (que buscó tanto capturar una porción de la renta hidrocarburífera a través de la aplicación de derechos de exportación como desacoplar los precios locales de los internacionales), el oligopolio energético profundizó la estrategia de subexploración iniciada en la década anterior. En consecuencia, entre 2002 y 2011, el promedio anual de pozos terminados de exploración se contrajo a 48 (-60% comparado con el promedio de la década de 1980), mientras se expandieron notoriamente los pozos de extracción, llegando a una media anual de 1.038 (53% superior al período previo a las reformas). Esto precipitó la sobreexplotación de las áreas productivas y su consecuente maduración, agudizando la caída de los flujos de extracción desde su respectivo peak: caída de 40% en petróleo crudo entre 1998 y 2015 y de 18% en gas natural entre 2004 y 2015¹³.

Este evidente declive de la producción originó un notable incremento de las importaciones de gas que en 2014 alcanzó un coeficiente del 28% (**cuadro 1**). Asimismo, si se considera que desde las reformas estructurales y la privatización de YPF no se amplió la capacidad del parque refinador nacional ni tampoco crecieron las importaciones petroleras, que se mantuvieron relativamente constantes con un coeficiente menor al 4%, esto conllevó un incremento sostenido y cada vez más

¹³ Más allá de que excede los objetivos trazados en este artículo, vale mencionar que la respuesta final del gobierno nacional a este problema estructural fue un drástico cambio en el diseño institucional del sector energético a partir de la expropiación del 51% de las acciones de YPF por parte del Estado Nacional en mayo de 2012. Sólo a modo ilustrativo, las cifras inmediatamente posteriores a la expropiación permiten vislumbrar un cambio de tendencia de YPF respecto al resto del mercado, ya que a partir de 2012 reflejó tasas de expansión de la producción que oscilaron entre el 3,0% y 8,9% anual, a diferencia del comportamiento del resto de las empresas, que en conjunto siguieron a la baja hasta, al menos, finales de 2015. Asimismo, también se evidencia en la variación de los pozos de exploración, que se ampliaron a un promedio de 90 por año, con un aumento del 192% de YPF frente al 54% de las demás compañías.

Cuadro 1.

Evolución del consumo aparente, producción, coeficiente de exportación e importación de petróleo y gas natural, 1989-2015 (en millones de m3 y porcentaje)

	Petróleo					Gas natural				
	Consumo aparente (mill. m3)	Extracción (mill. m3)	Coefficiente de importación (%)	Coefficiente de exportación (%)	Horizonte de reservas (en años)	Consumo aparente (mill. m3)	Extracción (mill. m3)	Coefficiente de importación (%)	Coefficiente de exportación (%)	Horizonte de reservas (en años)
1989	26,0	26,7	0,0	2,6	12,9	26.417	24.207	9,1	0,0	30,7
1991	27,4	28,6	0,9	5,0	9,4	25.993	23.815	9,1	0,0	24,9
1993	29,7	34,6	0,5	14,6	10,2	28.813	26.729	7,8	0,0	19,3
1995	26,2	41,8	1,4	38,7	9,1	32.558	30.505	6,7	0,0	20,3
1997	30,4	48,4	2,6	39,9	8,6	38.109	37.076	4,6	1,8	18,4
1999	32,0	46,5	2,2	33,5	10,5	39.544	42.426	1,2	8,0	17,6
2001	30,7	45,4	3,5	36,0	10,1	39.923	45.974	0,0	13,2	16,6
2002	29,0	44,1	1,3	35,6	10,2	40.027	45.873	0,0	12,7	14,5
2003	30,4	43,1	0,7	30,2	9,9	44.173	50.633	0,0	12,8	12,1
2005	30,4	38,6	0,7	21,9	8,1	46.708	51.573	3,4	12,8	8,3
2007	33,3	37,3	0,1	10,8	8,7	50.099	51.004	3,4	5,2	7,7
2009	30,1	36,1	0,0	16,8	9,2	50.207	48.419	5,5	1,8	7,3
2011	29,8	33,2	0,0	10,3	10,1	52.224	45.528	15,2	0,5	6,6
2013	29,5	31,3	1,3	7,3	10,7	53.434	41.708	28,3	0,2	7,0
2015	29,4	30,9	0,9	5,6	11,2	54.205	42.906	26,5	0,2	7,4
Tasa anual acumulativa y variación (en puntos porcentuales)										
1989-2001	1,4	4,5	3,5	33,4	-2,8	3,5	5,5	-9,1	13,2	-14,1
2002-2015*	0,1	-2,9	-2,8	-14,2	0,8	2,6	-0,6	33,1	-29,1	-5,5

* El dato de coeficiente de exportación corresponde al período 2004-2015.

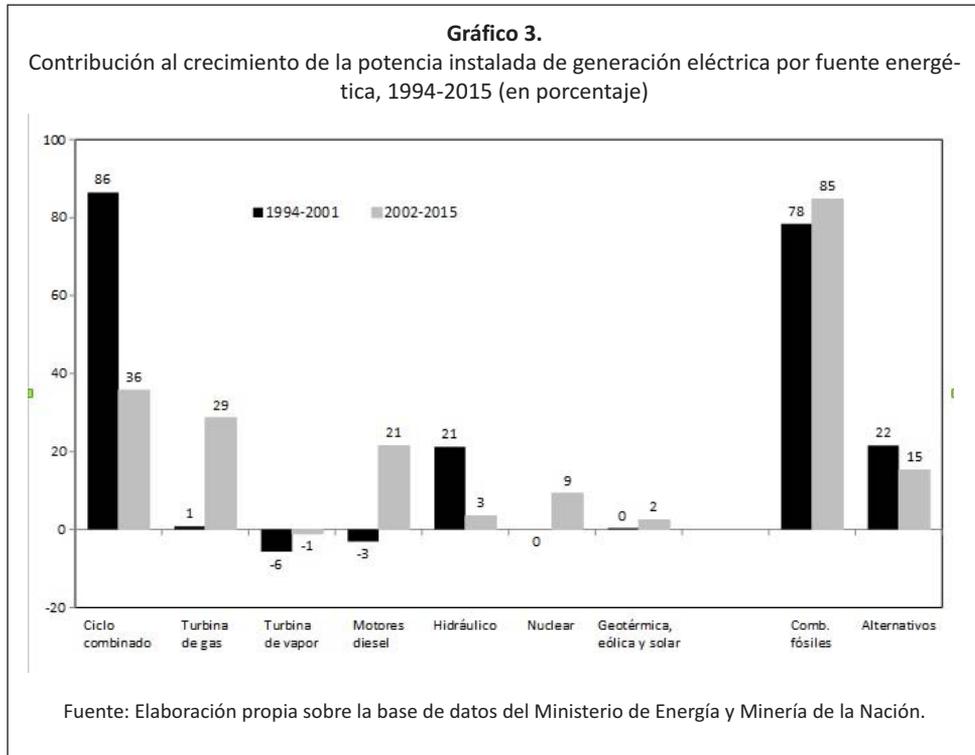
Fuente: Elaboración propia sobre la base de estadísticas del Ministerio de Energía y Minería.

considerable de los principales combustibles derivados, como gasoil y fueloil (**cuadro 2**), situación que con los años fue generando cada vez mayores problemas sobre el balance de pagos.

En el segmento de la generación eléctrica, con el repliegue estatal de sus funciones de planificación estratégica del sector, fueron interrumpidas o suspendidas las obras de infraestructura hidroeléctricas y centrales nucleares que hubieran contribuido a diversificar la matriz (cada vez más gasífera intensiva). Así, el sector privado privilegió inversiones en centrales térmicas (que usaban fundamentalmente gas natural) debido a que los montos y plazos de la inversión eran cortos y permitían un retorno rápido del capital invertido, además de que usaban gas natural, un combustible que durante toda la década del 1990 fue “barato” en términos relativos a otras fuentes líquidas. La dinámica de la expansión de la potencia instalada permite sostener dicha afirmación (**gráfico 3**). Si se toma la contribución al crecimiento de la generación de energía eléctrica por fuente, entre 1994 y 2001 el 86% está explicado por las centrales ciclo combinado que reemplazaron motores diesel y turbinas turbo vapor (con una contribución negativa del 3% y 6%, respectivamente).

Si bien responde a características distintas, en la década de los 2000 se consolidó aún más la potencia instalada sobre combustibles fósiles. En lo sustancial, se debió al efecto combinado de demora en la implementación y/o ejecución de inversiones durante la década de los 2000 que hubiera permitido reducir la dependencia de los recursos fósiles de la matriz energética¹⁴ y a la necesidad de incrementar rápidamente la oferta eléctrica para convalidar el crecimiento económico. En este sentido, estas fuentes representan el 93% de la contribución al crecimiento de la oferta eléctrica durante el período 2002-2015, siendo ENARSA (empresa estatal creada en 2004) la que explicó el 93,0% del incremento de la potencia en motores diesel y turbo gas entre 2006 y 2014 (**gráfico 3**).

¹⁴ Se hace mención a la demorada puesta en funcionamiento de Atucha II su inicio de actividades se había programado para 2010; como al retraso en la construcción de las centrales hidroeléctricas en Santa Cruz por problemas financieros, cuya licitación se realizó en 2008 con un plan de obra de cuatro años y que volvió a licitarse en 2013. Según el Ministerio de Planificación Federal, estas dos represas le habrían permitido ahorrar alrededor de 1.200 millones de dólares anuales en combustibles importado (MINPLAN, 2013).



Consumo energético y su infraestructura asociada

El crecimiento del consumo de gas natural residencial fue una constante del período. Sin embargo, la comparación entre las dos diferentes décadas presenta una variación desigual. Entre 1989 y 2001 el consumo se incrementó 3,5% anual acumulativo, y esto se debió a varios factores. Por un lado, por la infraestructura troncal disponible, desarrollada en los años previos por Gas del Estado (privatizada en 1992); por el otro, producto de la mejora en la capacidad de transporte, que se extendió el 70,6% hasta 2001, gracias a las obras que mejoraron la presión del gasoducto, dado que durante ese período la red casi no se creció (0,1% anual).

Según Fernando Viola, Gerente General de Distribuidora de Gas del Centro en ese momento:

El estancamiento [en la extensión de redes de distribución de gas] que se observa en Argentina responde a que —en general— las nuevas extensiones de redes deben realizarse en zonas de baja densidad habitacional o barrios con menor poder adquisitivo de los interesados, lo que dificulta la posibilidad de afrontar las obras respectivas” (Viola, 1997, p. 18).

Es decir, desde la privatización se priorizaron inversiones con elevado grado de rentabilidad, de allí que se haya privilegiado la mejora en la capacidad de transporte para afrontar el mayor consumo de los sectores ya conectados¹⁵. Como se mencionó, la reconversión del parque térmico generador de electricidad permitió el crecimiento del consumo gasífero (1989-2001), que amplió la utilización de este combustible por el ingreso de la tecnología de los ciclo combinados.

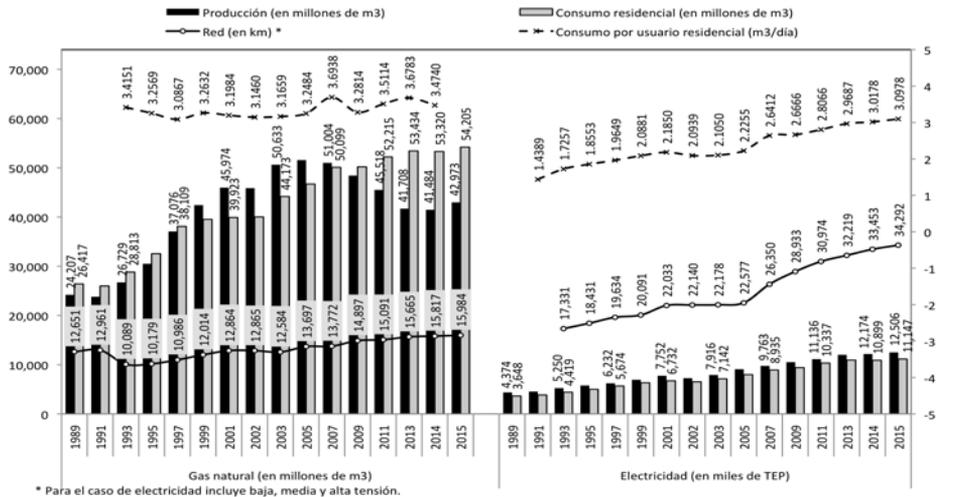
Entre 2002-2015, considerando la información del Gráfico 4, si bien resulta perceptible que el ritmo de crecimiento de la demanda fue más lento (2,4% contra 3,5%), el sostenimiento de este crecimiento sólo fue posible a partir de incrementar el tendido de la red troncal de transporte de gas natural el 1,7% anual acumulativo cuando en el período 1989-2001 éste se había mantenido estancado (**gráfico 4**), lo que permitió que los usuarios conectados crecieran al 3,3% entre 2002 y 2014 (con una fase inicial, hasta 2008, con una tasa del 5,3%). En consecuencia, este aumento del consumo residencial no se corresponde con un consumo desmedido de los usuarios. Aun cuando el consumo de gas natural residencial del sistema creció al 3,5% anual acumulativo entre 2002 y 2014, si se mide por usuario, la expansión es significativamente menor (0,8% anual) alcanzando en 2014 un valor equivalente al de 2000 (3,5 m³/día), período en el que las reformas implementadas se habían consolidado. La información disponible permite corroborar que el consumo per cápita no se alteró durante este período lo que contribuye a cuestionar la afirmación de ciertos sectores que sostienen que las tarifas subsidiadas incentivaron un uso irracional de este combustible (Apud et al., 2009, 2011; Navajas, 2017).

Aun cuando la cobertura es mayor, el análisis de lo sucedido con la electricidad evidencia una similar evolución a la experimentada en el mercado del gas natural.

¹⁵ Pueden mencionarse como ejemplo, los asentamientos precarios de las periferias de las grandes urbes que en su mayoría no fueron conectados y continúan utilizando combustibles sustitutos, que son más caros.

Gráfico 4.

Evolución de la red de gasoductos, de la red de alta tensión y troncal de electricidad, de la producción y consumo de electricidad y gas natural y del consumo por usuario residencial de la Argentina, 1989-2014 (en km, miles de TEP, millones)



Fuente: Elaboración propia sobre base de Ministerio de Energía y Minería, CAMMESA, ENARGAS y ENRE.

Mientras en el período 1989-2001 la tasa de crecimiento anual acumulativa fue de 5,2% para el consumo, de 4,9% para la generación y de 3,0% para la red de alta tensión, en 2002-2015 el crecimiento de la infraestructura de superficie fue superior a la del período anterior (3,4% vs 3,0%) para sostener el incremento ininterrumpido de la generación y del consumo: 4,3% en ambos casos (Gráfico 4). Esta expansión de la cobertura se debe a la inversión mayoritariamente estatal en infraestructura que se desarrolló en la última década sobre el Sistema Argentino de Interconexión (SADI), que amplió las líneas de alta tensión de 9.083 km en 2003 a 14.563 km en 2014, una expansión del 61 por ciento.

En este sentido, un punto importante en términos de la ampliación de la cobertura fue la interconexión eléctrica del NEA-NOA en 2011, que permitió vincular a las principales ciudades del norte del país con el sistema nacional. Considerando información censal, el total de hogares con acceso a la red eléctrica aumentó 24%

entre 2001-2010, pasando de 9,6 a 11,9 millones de hogares. Esto permitió que, por ejemplo, la incidencia del consumo doméstico de leña, ya sea para calefaccionarse como para cocinar, en igual período, descendiera del 2,1% al 1,9% según consta en el Balance Energético Nacional, marcando un quiebre de tendencia de lo que había ocurrido en el período previo cuando entre 1991 y 2001 había ascendido del 1,6% al 2,1% señalado.

La información de consumo por usuario también permite relativizar el argumento de que la pesificación de las tarifas originó una expansión irracional del consumo. Por un lado, porque la tasa anual acumulativa de crecimiento del consumo residencial fue menor en la etapa de precios bajos que en la década de 1990 (3,1% frente a 4,3% del espacio de tiempo 1992-2001). Por otro lado, resulta relevante comparar el promedio del total país con la zona de mayor poder adquisitivo y con mayor nivel de subsidio estatal (y por ende, menor nivel en la factura), en donde opera la empresa Edenor (Empresa Distribuidora y Comercializadora Norte Sociedad Anónima). Allí se advierte que mientras en el promedio del país el consumo por usuario residencial en 2015 fue 41,8% superior al de 2001, en la zona de mayor poder adquisitivo y mayor nivel de subsidio estatal la variación fue de 41,2%, menor a la media del total país, lo que permite cuestionar que se haya producido un consumo irracional producto de los subsidios implementados.

En efecto, la conjunción entre una política de precios de la energía local (que en la última década logró desacoplarse de la cotización internacional) y la ampliación de la cobertura de los principales servicios públicos energéticos propició un modelo que impulsó sensiblemente la demanda nacional: sobre la base de estadísticas de CAMMESA y del ENARGAS, entre 2003 y 2015, la demanda eléctrica total creció 60% (la residencial fue la que más se incrementó, 93%) mientras que la demanda total de gas natural creció 42% (la residencial 49%). Sin embargo, sustentado básicamente sobre la exposición del servicio y no tanto sobre el incremento per cápita (en gas natural), este aumento no fue acompañado por una expansión equivalente en la producción de hidrocarburos sino todo lo contrario. Así, la convergencia entre la caída de la producción y el aumento del consumo de gas natural y electricidad al compás de la expansión del PIB y de la mejora del poder adquisitivo, generó serios

desequilibrios macroeconómicos que alteraron significativamente las finanzas públicas.

La contribución del sector energético a la restricción externa

En línea con lo analizado, se advierte que más allá de las regulaciones de precios, la estructura de mercado y el control de las inversiones por parte del oligopolio energético no fueron alteradas hasta 2012 cuando el Estado expropió el 51% de YPF. La caída de la inversión en exploración y de la producción de hidrocarburos por la maduración de los yacimientos y el estancamiento del parque refinador generaron un escenario altamente complicado por el incremento de la demanda interna de este combustible. Esto generó una mayor dependencia de las importaciones para cubrir la brecha entre oferta y demanda del sistema (fomentada por la reactivación económica y la expansión de los servicios públicos energéticos), lo que consolidó un déficit de 3.115 millones de dólares en la balanza comercial energética en 2011, luego de que por 21 años fuera superavitaria¹⁶.

Este traumático desenlace en términos de la balanza energética sectorial y del aporte en la emergencia de la restricción externa no fue imprevisible, sino que se arribó por políticas públicas que, por acción u omisión, no corrigieron la dinámica que el sector estaba transitando. En este sentido, la sistemática caída de los flujos de extracción de petróleo (desde 1998) y gas natural (desde 2004) producto de la estructura jurídica implementada con las reformas de la década de 1990 (que no obligaba al capital privado a reinvertir utilidades o a sostener el stock de reservas y la presión ejercida desde la década de 2000 para obtener el precio pleno), fue atendida hasta 2012 por las políticas gubernamentales expandiendo la importación de combustibles para garantizar la energía necesaria para que la economía pudiera mantener la trayectoria de crecimiento¹⁷. Como afirmaba el entonces ministro de

¹⁶ Las exportaciones energéticas fueron desincentivadas a través de la aplicación de derechos de exportación y de restricciones explícitas para el gas natural ante la escasez de estos combustibles para abastecer el mercado interno, algo que estaba previsto en el marco regulatorio del transporte y distribución de gas natural (Ley 24.076).

¹⁷ Existieron otras políticas parciales que tendieron a generar incentivos como los programas “petróleo plus” y “gas plus” que tuvieron escaso impacto en revertir esta tendencia.

Planificación Federal Julio De Vido, en el marco de la confrontación con los distintos operadores del sector hidrocarburífero en 2012, principalmente con Repsol-YPF:

“YPF no cumple con su obligación de proveer combustible (...) para garantizar el abastecimiento del mercado. (...) Esto no es ninguna novedad, es lo que hemos hecho siempre, como lo demuestran los 9 mil millones de dólares que debimos importar en 2011 porque las petroleras, en particular YPF, no produjeron lo suficiente para abastecer al mercado interno” (La Nación, 2012a).

La estrategia oficial buscó cubrir los faltantes de energía con compras externas en lugar de transformar el marco jurídico sectorial o la propiedad de YPF con la intención de modificar la estrategia desarrollada por el oligopolio energético. Naturalmente, esta fue una estrategia de corto plazo ya que la demanda creciente de divisas comenzó a generar profundos desequilibrios en las cuentas externas e internas. En efecto, entre 2006 y 2014 el sector dejó de aportar a la economía 12.624 millones de dólares en la medida en que antes contribuía con 6.081 millones y hacia 2014 perdía 6.543 millones de dólares (**cuadro 2**). Esta notable expansión de las importaciones energéticas, que alcanzó los 11.454 millones de dólares en 2014¹⁸, estuvo impulsada básicamente por dos combustibles: gas oil y gas natural (licuado y gaseoso), que hacia 2015 explicaron el 88,8% del crecimiento de las compras externas de combustibles y lubricantes del país, representando el gas natural 58,9% del total (36,0% licuado y 22,9% gaseoso).

Naturalmente, en una economía altamente demandante de divisas para apalancar el crecimiento de su industria (Gaggero, Schorr, y Wainer, 2014; Manzanelli, Barrera, Belloni, y Basualdo, 2014), este comportamiento del sector energético ocasionó desequilibrios macroeconómicos de magnitud. Así, dos elementos de sustancial relevancia están relacionados con el carácter estructural del problema energético y el impacto en materia fiscal de la pérdida del superávit comercial.

¹⁸ Y que en 2015 descendiera a 6.569 millones, mayoritariamente explicado por la caída de los precios internacionales del petróleo, que impactó en un descenso del precio de importación tanto para el gas natural como para los combustibles líquidos. En efecto, la caída del 40% de las importaciones energéticas responde fundamentalmente a una caída de 39% en los precios más que a las cantidades, que sólo se contrajeron el 1 por ciento.

En cuanto al primero de ellos, al analizar cómo varía interanualmente el PIB industrial y las importaciones de las cantidades de los combustibles seleccionados, éstos mantienen una marcada relación hasta el año 2011. Es decir, ante sustantivos incrementos del PIB industrial (2005, 2006, 2007, 2010 y 2011) se evidencia un crecimiento aún mayor de las importaciones de combustibles (50,8%, 9,1%, 33,1%, 36,9% y 70,6%, respectivamente) con excepción del año 2003, cuando no se había iniciado la caída de la producción de gas natural. Sin embargo, la escasa contracción de las compras externas en 2012 (-2,5%) ante la caída del PIB del 2,9%, y el incremento registrado en 2013 y 2014 (13,2% y 10,3%) aun cuando el PIB industrial se mantuvo estancado, permite advertir el carácter estructural del problema en la medida en que, incluso cuando la economía consume menos energía, las importaciones se contraen casi insignificadamente o crecen. Esta es la resultante de la persistente tendencia descendente de la producción energética.

Por último, el estudio de la elasticidad del PIB industrial con las importaciones mencionadas valida lo mencionado. Considerando el promedio hasta 2011 este indicador arroja un valor mayor a 1 (14,3) dando cuenta de la relación que hay entre estas compras externas y el crecimiento o decrecimiento del producto industrial. Sin embargo, desde 2008 (cuando se profundiza la contracción de la producción de hidrocarburos local) este indicador arroja valores inferiores a 2, y arriba, para los años 2012 a 2014 una elasticidad de 0,89. Es decir, las importaciones se amplían aun cuando la economía se contrae o estanca mostrando su inelasticidad. Así, los datos permiten descartar las afirmaciones del ministro Julio de Vido quien enfatizaba, en línea con el discurso del gobierno, que las crecientes importaciones eran producto sólo de la mayor demanda energética registradas por el elevado nivel de actividad económica (La Nación, 2012b).

Antes de concluir este análisis, vale detenerse en 2015. En dicho año las importaciones energéticas cayeron 40% en valor, equivalente a la de los productos seleccionados (-41%). Sin embargo, estos últimos descendieron el 7,8% en cantidades, en un año en el que el PIB industrial tuvo un leve repunte (0,8%). Es el primer año de la serie, desde la profundización de la contracción del sector hidrocarburiífero, en el que la expansión del PIB (aunque sea moderada) se combina con una caída de las cantidades importadas. Esto se debió, sustancialmente, a dos elementos. En primer lugar, a que después de varios años de pérdidas de producción

de gas natural, producto de la expropiación de YPF y de la sanción de nuevo marco regulatorio, en 2015 el país registró un crecimiento del 3,4% explicado en un 85% por YPF, que amplió sus flujos de extracción el 10% y que, combinado con un crecimiento moderado del consumo, permitieron sustituir importaciones al reducir las cantidades compradas de ese fluido en torno del 5%. En segundo lugar, a que si bien la producción de petróleo crudo se mantuvo estancada, se ampliaron sus importaciones lo que permitió desplazar compras externas de sus principales derivados (gasoil y fuel oil), que son más caros que el crudo por su mayor valor agregado, los cuales se contrajeron 4,5%, según datos del Ministerio de Energía. Si bien esta fue una decisión tomada por la Comisión de Planificación y Coordinación Estratégica del Plan Nacional de Inversiones Hidrocarburíferas, creada con el decreto reglamentario de la Ley de expropiación de YPF, N° 1277/12, la mayor refinación de gasoil (5,0%) estuvo explicada por YPF en un 74% y la de fuel oil (27,3%) en el 46 por ciento.

El segundo componente mencionado es el incremento de las importaciones que ocasionó la pérdida del superávit comercial energético. Este elemento también afectó la percepción política y económica respecto del incremento de los precios internacionales, iniciado en 2002. Es decir, mientras el saldo externo energético permitía contar con excedentes cercanos a los 4.000 millones de dólares anuales (hasta por lo menos 2009), el alza de los precios externos permitía: a) el ingreso de divisas a la economía, b) acumular reservas internacionales; c) engrosar los recursos fiscales nacionales a través de lo recaudado por los derechos a las exportaciones hidrocarburíferas. Sin embargo, a partir de 2011 los elevados precios internacionales cambiaron completamente el escenario. En este contexto, el Estado nacional aceleró las erogaciones del Tesoro Nacional en forma de subsidios a los fines de frenar el encarecimiento de los servicios energéticos locales; es decir, se incrementaron los subsidios para evitar que los costos de los bienes importados (mayores a los locales) fueran trasladados a la economía nacional, algo que hubiera afectado la competitividad doméstica y acelerado el ritmo inflacionario¹⁹. Esta di-

¹⁹ El mecanismo utilizado consistió en implementar un esquema por medio del cual ENARSA y CAMMESA importaran combustibles (gaseosos y líquidos, respectivamente) que luego eran transferidos a precios locales a los generadores domésticos, absorbiendo el Tesoro Nacional el pasivo generado por el diferencial de precios con el exterior.

Cuadro 2.

Evolución de las importaciones de los principales combustibles, del total país, de la tasa de variación del PIB industrial, la elasticidad importaciones combustibles seleccionados, PIB industrial en Argentina, de los subsidios energéticos y del resultado fiscal estatal como porcentaje del PIB, 2002 y 2015 (en millones de dólares corrientes y %)

	2002	2005	2006	2007	2009	2011	2012	2013	2014	2015	Contrib. al crecimiento
Gas oil	80	352	294	1.123	1.038	4.004	2.835	3.978	3.026	1.887	29,8
Fuel oil	0	168	327	386	311	1.045	879	411	363	0	0,0
Gas natural licuado	0	0	0	0	251	1.927	2.695	3.590	3.460	2.169	36,0
Gas natural gaseoso	3	187	243	139	158	571	1.104	2.531	2.431	1.383	22,9
Total combustibles seleccionados	83	706	864	1.648	1.759	7.547	7.514	10.510	9.280	5.439	88,8
Total "Comb. y lubr." Argentina	482	1.545	1.732	2.845	2.626	9.413	9.267	11.343	11.454	6.569	100,0
Saldo balanza energética	4.157	5.605	6.081	4.104	3.830	-3.115	-2.384	-5.684	-6.543	-4.614	-
Total importaciones de la Argentina	8.990	28.687	34.154	44.707	38.786	74.319	68.508	73.656	65.230	59.787	-
Part. prod. seleccionados en total de impo. de "Comb. y lubr." (%)	17,2	45,7	49,9	58,0	67,0	80,2	81,1	92,7	81,0	82,8	-
Part. de "Combust. y lub." en el total de impo. del país (%)	5,4	5,4	5,1	6,4	6,8	12,7	13,5	15,4	17,6	11,0	-
Tasa de crec. del PIB industrial*	-11,0	7,4	9,1	7,5	-7,3	7,7	-2,9	1,5	-5,1	0,8	-
Elasticidad/Inelasticidad PIB industrial	8,3	7,4	0,8	3,4	1,9	4,0	0,2	2,4	0,5	2,2	-
Subsidios energéticos como % del PIB	0,0	0,3	0,6	1,0	1,3	2,0	2,1	2,7	3,5	2,9	-
Resultado Financiero Fiscal Total como % del PIB	-1,3	1,6	1,6	1,0	-0,6	-1,4	-2,1	-1,9	-2,4	-3,9	-

* Dado el cambio de base del PIB y la ausencia de una serie larga del base 2004, para los años previos se aplicó la variación del base 1993.

Fuente: Elaboración propia sobre la base del INDEC, Ministerio de Hacienda, Ministerio de Energía y Minería y Muras (2015).

námica provocó que los subsidios del sector energético pasaran de representar el 0,6% del PIB en 2006 al 3,5% en 2014 y que la economía tuviera la salida neta de divisas señalada anteriormente. Así, los mayores gastos en subsidios fueron expandiendo anualmente el déficit del Estado nacional que finalizó 2015 con casi 4% del PIB, que no fue mayor por la caída de los precios internacionales y los menores subsidios destinados a ENARSA para importar combustibles (descendieron el 42% en dólares) (**cuadro 2**).

La marcada dependencia hidrocarburífera de la matriz energética argentina (particularmente del gas natural, que en 2014 alcanzó el 52% en el consumo primario), le confirió al oligopolio energético un factor de notable y efectiva presión debido a la concentración del mercado en un acotado número de empresas. Este fue uno de los elementos que fortaleció al sector para que, en un contexto de caída de los precios internacionales desde 2014 (**gráfico 2**), en la Argentina se mantuvieran por encima con el argumento de favorecer la inversión y mantener el nivel general de actividad de la economía.

Si bien el gobierno fue efectivo para contener los precios a través de acuerdos de precios y derechos de exportación, lo cierto es que el capital privado mantuvo el control de las inversiones. Este proceso permite comprender que regular los precios sin una consecuente regulación de las inversiones es una política de corto plazo para desarrollar la actividad. Ante la falta de inversiones por parte del capital privado, la producción de hidrocarburos y derivados profundizó su descenso o estancamiento, en un contexto de creciente demanda global de energía. La profundización de la subexploración y la reducción desde 2008 del uso de la capacidad instalada (en un contexto de alza del consumo) tenían como objetivo desabastecer el mercado de combustibles líquidos para forzar su importación y que los precios internos se alinearan con los de paridad de importación.

Conclusiones: política energética y restricción externa en la Argentina

La problemática relación entre crecimiento industrial, consumo energético y crisis de balanza de pagos es un fenómeno recurrente en la historia económica argentina. Durante la industrialización por sustitución de importaciones la ecuación

energética se presentó como un persistente obstáculo para la planificación estatal del desarrollo económico.

Las reformas estructurales del sector energético desplegadas durante la década de 1990 apuntaron a la eliminación de la intervención estatal y a la liberación de las “fuerzas del mercado”, en la medida en que el mercado asignaría eficazmente los recursos para que la actividad ingresara en una fase de expansión sustentable. Sin embargo, dicha desregulación conllevó, *en la práctica*, una verdadera re-regulación, en claro contraste con los objetivos enarbolados por el discurso neoliberal. En primer lugar, implicó una amplia intervención del Estado a través de las privatizaciones de empresas estatales, la desregulación de los servicios públicos y la sanción de leyes, decretos y resoluciones que buscaron despejarle el terreno al “libre juego de la oferta y la demanda”. En segundo lugar, esta política redundó en la cesión del poder regulatorio a un núcleo acotado de grandes empresas privadas que operaban tanto en el complejo hidrocarburífero como en el mercado energético en general.

En este sentido, las reformas estructurales tuvieron un impacto inmediato al permitir: a) el rápido despliegue de la demanda global energética sustentada sobre la infraestructura desarrollada por las empresas estatales durante las décadas anteriores; b) el desarrollo por parte del capital privado de estrategias de negocios fundadas sobre inversiones de corto plazo que permitieran un repago acelerado de la inversión; c) el acople de los precios internos a los internacionales, que favoreció la internacionalización de rentas extraordinarias derivada de la capacidad de fijar precios y de controlar la oferta por la escasa competencia de mercado.

Las políticas implementadas desde 2002, pese a no haber desarticulado el funcionamiento del oligopolio energético, tuvieron efectos progresivos sobre algunos indicadores del sector, asociados principalmente con la ampliación de la cobertura. A su vez, el desacople de los precios internos del crudo, de los combustibles líquidos y del gas natural residencial respecto de la dinámica internacional se convirtió tanto en un vector de competitividad para el conjunto de la economía argentina como para la dinamización del consumo en el mercado doméstico. Sin embargo, ante esta orientación de la política estatal (que generó una menor rentabilidad re-

lativa para las firmas locales respecto de las que operaban en el escenario internacional), la respuesta del oligopolio energético fue profundizar la estrategia de sobreexplotación de los yacimientos reduciendo al mínimo histórico la exploración. En última instancia, la mayor intervención estatal durante los 2000 (captura de renta petrolera, desacople de precios internos e inversión en infraestructura de servicios públicos) tuvo como límite estructural la imposibilidad de disciplinar al oligopolio energético en términos de incrementar la producción y sostener la inversión de riesgo que permitiera la reposición de reservas de largo plazo.

En suma, el impacto de la crisis externa energética en la macroeconomía argentina, que irrumpió en 2011 generando un cuasi estancamiento del PIB, se debió a una serie de tendencias contrapuestas. La marcada disminución de las inversiones de riesgo desde mediados de la década de 1990, centrando las inversiones sobre las áreas productivas, se articuló con un aumento de los pozos en explotación y una expansión en la formación de capital en potencia instalada eléctrica sobre la base de gas natural. Esto consolidó una estructura energética que entró en crisis cuando la economía comenzó a crecer aceleradamente luego de la implosión de la valorización financiera. Ante la creciente demanda energética suscitada desde 2003, el gobierno utilizó como estrategia para ampliar la oferta eléctrica la instalación de centrales térmicas (debido a la rápida maduración de las obras), consolidando aún más la dependencia hidrocarburífera en un contexto de caída de la producción, de las reservas y de expansión de la conexión de gas natural y electricidad, ampliando el consumo del sistema. Para cubrir el desfasaje entre oferta y demanda energética crecieron notablemente las importaciones de combustibles (a una tasa anual del 37,4%) lo que derivó en el déficit comercial energético de 2011. Este conjunto de variables que originaron una pérdida de divisas en materia energética en torno de los 12.500 millones de dólares anuales considerando los años 2006 y 2014, fue central en el escenario de restricción externa del último quinquenio del gobierno kirchnerista en la medida en que generaron un freno en la economía: luego de un crecimiento del PIB a tasas del orden del 6,2% entre 2002 y 2011, entre los años 2012 y 2015 creció apenas al 0,8% anual (con una contracción del PIB per cápita del 0,3% por año, frente a un crecimiento del 5,6% del período previo). Si bien existieron diversos factores que contribuyeron a la emergencia de la restricción externa (la baja integración local de los motores de crecimiento del sector industrial — polo

ensamblador de Tierra del Fuego y el sector automotriz—; los límites para salir al mercado de capitales que imponía el conflicto con los fondos buitres; la elevada fuga de capitales, entre los principales), el complejo energético fue relevante a partir de que explicó 81% del déficit de cuenta corriente del balance de pagos entre 2006 y 2014.

La emergencia del déficit comercial energético no sólo tuvo impactos negativos en la escasez de divisas sino que también afectó las cuentas fiscales, en la medida en que el Estado aumentó notablemente los subsidios para evitar que el elevado precio internacional de los combustibles se traslade al mercado interno. Esta estrategia, sumada a la política llevada adelante desde 2002 de retrasar las tarifas de los servicios públicos frente a la inflación para quitarle presión a los precios, amplió notablemente el déficit fiscal del Estado, que llegó a 3,9 puntos porcentuales del PIB en 2015. De este modo, el impacto del saldo negativo del balance comercial no fue sólo económico, sino que también alteró la percepción política sobre los altos precios internacionales. Mientras existían excedentes comerciales, las exportaciones a precios elevados aportaban divisas y recursos fiscales (por el cobro de derechos de exportación). Sin embargo, el déficit comercial alteró esta apreciación, en tanto que el Estado comenzó a perder divisas y a engrosar el déficit fiscal vía subsidios.

En efecto, la estructural dependencia de divisas para sostener las importaciones energéticas se vio agravada por la consolidación de la generación de electricidad sobre la base de fuentes térmicas, que consolidó la dependencia de hidrocarburos en un contexto de caída de la oferta local. En relación con los precios, los controles ejercidos con posterioridad a 2002 derivaron en la profundización de la desinversión en exploración a la par de una maduración general de los pozos en explotación. Es decir, que al eliminar la lógica del costo de oportunidad para la determinación de los precios internos, esta situación redundó en que luego de un efectivo desacople de los precios internos de los internacionales hasta por lo menos 2011-2013 (dependiendo de qué segmento de la cadena energética se considere), el Estado terminó cediendo a las presiones del complejo hidrocarburífero, forzándolo a convalidar mayores precios en un contexto de creciente restricción externa y déficit fiscal.

En suma, es válido afirmar que el gobierno no logró disciplinar al oligopolio privado en la medida en que la regulación de precios no fue acompañada de inversiones suficientes para reponer las reservas del stock extraído. La descapitalización del sector obliga a cuestionar el argumento de que es posible disciplinar al capital privado en un contexto de débiles capacidades estatales y bajo un esquema económico con predominio del capital privado. Es decir, la experiencia de la evolución reciente del sector energético demostró que, por lo menos en países periféricos como la Argentina, sólo el Estado puede desarrollar actividades estratégicas como el sector hidrocarburífero (cuyos precios se referencian con los internacionales, como el caso de la siderurgia, entre otros) con precios que no sigan los parámetros externos y sean compatibles con un esquema que permita otorgar competitividad a los sectores económicos locales.

Bibliografía

- Apud, E., Aráoz, J. C., Devoto, E., Echarte, R., Guadagni, A., Lapeña, J., ... Olocco, R. (2009). *Propuesta de una política de Estado para el sector energético argentino*. Buenos Aires.
- Apud, E., Aráoz, J. C., Devoto, E., Echarte, R., Guadagni, A., Lapeña, J., ... Olocco, R. (2011). *La verdadera situación energética que encontrará el nuevo gobierno*. Buenos Aires.
- Azpiazu, D., Basualdo, E. M., y Khavisse, M. (2004). *El nuevo poder económico en la argentina de los años 80*. Buenos Aires: Siglo XXI Argentina Editores.
- Azpiazu, D., y Schorr, M. (2001). *Desempeño reciente y estructura del mercado gasífero argentino: asimetrías tarifarias, ganancias extraordinarias y concentración del capital* (Documentos de Trabajo 8). Buenos Aires.
- Barrera, M. A. (2012). Las consecuencias de la desregulación del mercado de hidrocarburos en Argentina y la privatización de YPF. *Cuadernos Del Cendes*, 80, 101–129.
- Barrera, M. A. (2013). Beneficios extraordinarios y renta petrolera en el mercado hidrocarburífero argentino. *Desarrollo Económico*, 53, 169–194.
- Barrera, M. A. (2014). *La entrega de YPF: Análisis del proceso de privatización de la empresa*. Buenos Aires: Cara o Ceca.
- Barrera, M. A., Sabbatella, I., y Serrani, E. (2012). *Historia de una privatización: Cómo y*

por qué se perdió YPF. Buenos Aires: Capital Intelectual.

- Bastos, C. (1993). Autoabastecimiento condicionado. *Actualidad Energética*, 34–35.
- Basualdo, E. M. (2006). *Estudios de historia económica: desde mediados del siglo XX a la actualidad*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Basualdo, E. M., y Barrera, M. A. (2015). Las privatizaciones periféricas en la dictadura cívico-militar: el caso de YPF en la producción de petróleo. *Desarrollo Económico*, 55(216), 211–236.
- Bonelli, M. (1984). *Un volcán en llamas: los contratos petroleros*. Buenos Aires: Corregidor.
- Bour, E. (1993). El programa argentino de desregulación y privatización. En F. De la Balze (Ed.), *Reforma y convergencia; ensayos sobre la transformación de la economía argentina*. Buenos Aires: Manantial.
- Braun, O., y Joy, L. (1981). Un modelo de estancamiento económico. Estudio de caso sobre la economía argentina. *Desarrollo Económico*, 20(80).
- Calleja, G. (2005). La política energética del gobierno de Raúl Alfonsín (II). *Realidad Económica*, 213, 105–128.
- Canitrot, A. (1980). La disciplina como objetivo de la política económica. *Desarrollo Económico*, 19(76), 453–475.
- Canitrot, A. (1992). *La macroeconomía de la inestabilidad* (Boletín Informativo Techint). Buenos Aires.
- Castellani, A., y Serrani, E. (2010). La persistencia de los ámbitos privilegiados de acumulación en la economía argentina. El caso del mercado de hidrocarburos entre 1977 y 1999. *H-Industri@*, 6, 2–31.
- Cortizas, C. (1999, October). Perspectivas de la producción y la exploración de petróleo y gas: mercado argentino y regional. *Revista Petrotecnia*, 22–34.
- Diamond, M. (1972). La estructura productiva desequilibrada y el tipo de cambio. *Desarrollo Económico*, 12(45).
- Di Sbroiavacca, N. (2010). ¿Cuánto petróleo queda en Argentina? *Proyecto Energético*,

88, 06-09.

Di Sbroiavacca, N. (2012). La renta petrolera y su destino. *Proyecto Energético*, 94, 20-23.

Ferreres, O. (2005). *Dos siglos de economía argentina (1810-2004)*. Buenos Aires: El Ateneo.

Gaggero, A., Schorr, M., y Wainer, A. (2014). *Restricción eterna. El poder económico durante el kirchnerismo*. Buenos Aires: Futuro Anterior/Crisis.

Gulisano, C. (2004, Febrero). La exploración onshore en la Argentina: historia reciente, presente y futuro. *Revista Petrotecnia*, 20-30.

Kozulj, R. (2002). *Balance de la privatización de la industria petrolera en Argentina y su impacto sobre las inversiones y la competencia en los mercados minoristas de combustibles* (Recursos Naturales e Infraestructura 46). Santiago de Chile.

Kozulj, R., y Bravo, V. (1993). *La política de desregulación argentina: antecedentes e impactos*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.

La Nación. (2012a, Febrero). De Vido aseguró que el abastecimiento de combustible "está garantizado por el Estado." *La Nación*, p. s/n. Buenos Aires. Retrieved from <http://www.lanacion.com.ar/1450465-de-vido-aseguro-que-el-abastecimiento-de-combustible-esta-garantizado-por-el-estado>

La Nación. (2012b, Febrero). La pelea de fondo: Moreno vs. De Vido. *La Nación*. Buenos Aires. Retrieved from <http://www.lanacion.com.ar/1449486-la-pelea-de-fondo-moreno-vs-de-vido>

Lapeña, J. (2014). *La energía en tiempos de Alfonsín*. Buenos Aires: Eudeba.

Mansilla, D. (2006). Una aproximación al problema de la renta petrolera en la Argentina (1996-2005). *Realidad Económica*, 233, 11-23.

Mansilla, D. (2007). *Hidrocarburos y política energética*. Buenos Aires: Ediciones del CCC.

Manzanelli, P., Barrera, M. A., Belloni, P., y Basualdo, E. M. (2014). Devaluación y restricción externa. Los dilemas de la coyuntura económica actual. *Cuadernos de Eco-*

nomía Crítica, 1(1), 37–73.

MINPLAN. (2013). *Aprovechamientos hidroeléctricos del río Santa Cruz. Represas Pte. Néstor Kirchner y Gob. Jorge Cepernic*. Buenos Aires.

Montamat, D. (1995). *Economía y Petróleo*. Buenos Aires: Editora PV.

Montamat, D. (2007). *La energía argentina: otra víctima del desarrollo ausente*. Buenos Aires: El Ateneo.

Monti, R. (2000, Junio). La producción de petróleo y gas natural en Argentina. *Revista Petrotecnia*, 8–20.

Muras, R., Melamud, A., Ortolani, N., Martínez de Vedia, R., y Einstoss, A. (2015). *Los subsidios energéticos en Argentina*. Buenos Aires.

Navajas, F. (2017, Enero 18). Exportaciones de gas: ¿Por qué tanto apuro? *Cronista*. Buenos Aires. Retrieved from <http://www.cronista.com/columnistas/Exportaciones-de-gas-Por-que-tanto-apuro-20170118-0023.html>

Palermo, H. (2012). *Cadenas de oro negro en el esplendor y ocaso de YPF*. Buenos Aires: Antropofagia.

Pecom. (1994). *Memoria y Balance General, 1993*. Buenos Aires.

Pistonesi, H. (2000). *Sistema eléctrico argentino: los principales problemas regulatorios y el desempeño posterior a la reforma* (División de Recursos Naturales e Infraestructura 10). Santiago de Chile: CEPAL. Retrieved from <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/9/4969/lcl1402e.pdf>

Recalde, M. (2011). *SISTEMAS ENERGÉTICOS, MERCADO Y ESTADO. El rol de los recursos naturales energéticos y la política energética en el caso argentino*. Madrid: Editorial Académica Española.

Recalde, M. (2012). Los recursos energéticos en Argentina: Análisis de la renta. *Problemas Del Desarrollo*, 170(43), 9–37.

Sabbatella, I. (2011). *La ecología política de la privatización de YPF: mercantilización de los hidrocarburos y valoraciones alternativas (1989-2001)*. Universidad de Buenos Aires.

- Sabbatella, I. (2014). Neoliberalismo y naturaleza: la “comoditización” de los hidrocarburos en Argentina (1989-2001). *Revista Iberoamericana de Economía Ecológica*, 22. Retrieved from http://www.redibec.org/IVO/rev22_07.pdf
- Sabbatella, I., y Serrani, E. (2011). A 20 años de la privatización de YPF. Balance y perspectivas. *Voces En El Fénix*, 10, 6–15.
- Scheimberg, S. (2007). *Experiencia reciente y desafíos para la generación de renta petrolera “aguas arriba” en la Argentina*. Santiago de Chile.
- Serrani, E. (2012a). *Estado, empresarios y acumulación privilegiada de capital. Análisis de la industria petrolera argentina (1988-2008)*. Universidad de Buenos Aires.
- Serrani, E. (2012b). Reformas estructurales y connivencia estatal-empresarial en el sector petrolero argentino. En *Recursos públicos e intereses privados. Ámbitos privilegiados de acumulación, Argentina 1966-2003* (p. 32). Buenos Aires: UNSAM – Edita.
- Serrani, E. (2013a). América Latina y su política petrolera frente a las últimas tendencias internacionales. Perspectivas regionales a partir del análisis de Brasil y Argentina. *Foro Internacional*, LIII, 182–213.
- Serrani, E. (2013b). Transformaciones recientes en la industria petrolera argentina: el caso de Yacimientos Petrolíferos Fiscales, 1989-2012. *Gestión Pública*, II(1), 247–280.
- Sheppard, R. (1995, Octubre). el petróleo y el gas en la próxima década: Una visión desde “afuera” del país. *Revista Petrotecnia*, 18–22.
- Viola, F. (1997, Junio). El gas natural en la próxima década. ¿Y la distribución de gas natural? *Petrotecnia*, 17–27.

La Revista Perspectivas de Políticas Públicas es editada por el Departamento de Planificación y Políticas Públicas de la Universidad Nacional de Lanús con periodicidad semestral y arbitrada por especialistas externos. Está abierta a las contribuciones nacionales e internacionales en los campos de la Ciencia Política, la Sociología, la Administración Pública, el Derecho Público y demás disciplinas y abordajes de intervención que tienen por objeto, desde sus propias perspectivas teórico-metodológicas, el análisis y evaluación de las políticas públicas y el papel desempeñado en ellas tanto por el estado como por los actores de la sociedad. El contenido de la revista está orientado a especialistas, investigadores, estudiantes de posgrado y formuladores de políticas públicas.

La Revista está catalogada "Nivel 1" por el CAICYT e indexada en LATINDEX. Se edita desde 2011 cada seis meses.

N° 13 – SEGUNDO SEMESTRE DE 2017

ÍNDICE – Artículos

-El neoliberalismo puesto en perspectiva. Para una revisión de nuestras concepciones críticas. **Pablo Martín Méndez.**

-Emprendedorismo y políticas públicas. Una introducción a la literatura. **Ignacio E. Carballo, Carlos M. Belloni, Martín López Amorós y Eduardo L. Fracchia.**

-El proceso de construcción de las necesidades en las políticas habitacionales. Un modelo teórico - metodológico para su análisis desde una perspectiva interpretativa. **Venetia Romagnoli.**

-El síntoma de la estatalidad: controles de precios y las capacidades estatales. El caso de Precios Cuidados en Argentina. **Juan Pablo Quiroga.**

-Políticas de empleo público en la provincia de Buenos Aires (1991-2016). **Magdalena Gil García.**

-El Instrumento Militar Argentino: reflexiones en torno a su despliegue. **Sol Gastaldi y Sergio G. Eissa.**

-Desigualdad de género y políticas públicas en áreas naturales protegidas. **Martha Cecilia Jaramillo Cardona y Salvador Adame Gómez.**

Reseñas

-Estado: Perspectivas Posfundacionales. Emmanuel Biset y Roque Farrán (compiladores). **Sebastián Cruz Barbosa.**

-Mujeres en la Policía. Miradas feministas sobre su experiencia y su entorno laboral. Olivia Tena Guerrero y Jahel López Guerrero (coordinadoras). **Mauro Vivas.**

Director: Dr. Carlos M. Vilas.



ISSN 1853-9254
(edición impresa)
ISSN 2362-2105
(edición digital)
Dirección Postal: 29 de Septiembre 3901 1826
Remedios de Escalada
Pcia.de Buenos Aires,
Argentina
Tel: (+54 11) 5533-5600
int. 5138
Canjes: int. 5225
perspectivas@unla.edu.ar
www.unla.edu.ar





realidad económica

Nº 315 • AÑO 47

1º de abril al 15 de mayo de 2018

ISSN 0325-1926

Páginas 47 a 83

PROBLEMÁTICA AGRARIA

**VII Jornada Debate Cátedra Libre de Estudios
Agrarios Ing. Agr. Horacio Giberti**

Problemas actuales del agro argentino*

Matías Berger, Viviana Canet,
Cristina Sanz, Florencia Gómez

* La Jornada se llevó a cabo el 16 de agosto de 2017, organizada por la Cátedra Libre de Estudios Agrarios "Ing. Agr. Horacio Giberti", la Facultad de Filosofía y Letras - UBA, el Instituto Argentino para el Desarrollo Económico (IADE) y Realidad Económica y fue auspiciada por el Centro Cultural de la Cooperación "Floreal Gorini".



Resumen

En la jornada se plantean los principales problemas en el marco de procesos de expansión de las formas sociales de capitalismo agrario y de concentración de la producción en la Argentina, a la vez que se busca identificar las decisiones que inciden en esos procesos y su relación con la pluralidad de actores que participan de los mismos. Se inicia con una revisión de las políticas macroeconómicas vigentes y continúa con el análisis de la política agropecuaria, en la que la reducción o eliminación de las retenciones a las exportaciones constituye su expresión más visible, pero donde otras medidas sectoriales pueden estar redefiniendo la suerte diferencial de los actores del sector.

Finalmente, en lo que también es ya una tradición de la cátedra, se aborda la situación de los actores más vulnerables del sector agropecuario: la producción familiar, la situación de los pueblos originarios y los problemas de estos actores vinculados con sus derechos a la tierra, al agua y al financiamiento.

Palabras clave: Agricultura – Política agropecuaria – Agricultura familiar – Economías regionales - Campesinado

Abstract

Seventh IADE Debate Conference - Open Professorship of Agrarian Studies "Agr. Horacio Giberti" Current problems of Argentine Agrobusiness

At the conference, the main problems of the process of expansion of the social models of agrarian capitalism and concentration of production in Argentina are laid out, as well as a search to identify the decisions which impact these process and their relationship with the multiplicity of agents that participate in said process. Initially, a revision of current macroeconomic policies is set out, to afterwards continue with the analysis of agrarian policy, where reduction or elimination of export taxes constitutes its most visible expression, but where other sectorial measures might redefine the differential fate of the agents of the sector.

Finally, in what is also already a tradition at the Professorship, the situation of the most vulnerable agents of the agrarian sector is addressed: family production, the situation of aboriginal peoples and the issues of these agents in relation to their rights to land, water and financing.

Keywords: Agriculture - Agrarian Policy - Family Agriculture - Regional Economies - Farmer Population

SEGUNDO PANEL

Problemas de las explotaciones agrarias familiares y otros actores vulnerables

Matías Berger

Licenciado en Sociología y Doctor de la Universidad de Buenos Aires. Investigador del Conicet en Estrategias de acumulación política y legitimación de organizaciones gremiales campesinas y de trabajadores agrícolas. Trabajó en el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación.

Reconfiguración de instituciones, redefinición de sujetos y constitución de espacios y tramas organizacionales (2003-2017)

Buenas tardes. Muchas gracias por la invitación a Susana y al resto de la Cátedra Libre Horacio Giberti. La verdad que es un gusto estar acá y siempre es una instancia muy interesante para los que trabajamos en cuestiones que si elaboramos en soledad carecen de sentido; estar aquí le da sentido a ese trabajo.

Cuando Susana me propuso intervenir en la mesa, me sugirió hablar sobre políticas públicas y sobre la actualidad. Yo me tomé la licencia de ir un poco más hacia la historia, que es bastante breve, de lo que podríamos llamar políticas para los sectores agrarios subalternos pampeanos no capitalizados del agro argentino. Como dijo Javier Rodríguez previamente, hay un sesgo hacia considerar al agro argentino como circunscripto a la región pampeana que muchos intentamos día a día romper o reelaborar, pero no es nada sencillo.

Pensé en una breve exposición sobre este eje a modo de título: “Reconfiguración de instituciones, redefinición de sujetos, y constitución de espacios y tramas organizacionales (2003-2017)”. Tomo ese período porque permite contrastar con el momento actual muchas cuestiones que hacen a la cuestión agraria en la Argentina, aunque va a haber otras cuestiones que son previas a ese período. Me parece importante que recuperemos un poco una perspectiva histórica que arranca más allá de los noventa. La mirada sobre otro campo en la Argentina se remonta hasta el siglo XIX. Y al menos desde la década de los sesenta hay elaboraciones conceptuales, intelectuales y movilizaciones sociales que la expresan. Me parece necesario rescatar esa perspectiva, y parte de ella es la caracterización del minifundio dentro de las connotaciones y la mirada política de ese momento¹. Por eso quiero rescatar ese hilo de la historia, que se materializa de alguna manera, paradójicamente aunque no tanto, en la Argentina neoliberal de los ‘90 con el Programa Social Agropecuario implementado en 1993. Si bien había programas previos, es el primero de alcance nacional, y dura de 1993 a 2008. En relación con ese período que abarca los gobiernos neoliberales y gobiernos neodesarrollistas considero que podemos hablar de una reconfiguración **inconclusa** de políticas estatales orientadas a la promoción del desarrollo rural y en particular a los sujetos rurales/agrarios subalternos. El PSA no se liquida o transforma inmediatamente con el nuevo período de gobierno: demora un tiempo y cataliza de alguna manera con el conflicto de 2008 por la resolución 125.

Es bastante relevante pensar en ese catalizador, porque actualiza y reimpulsa procesos, obliga a tomar decisiones a los actores que participaban, pero por otro lado nos demuestra el estado abierto que había en esas cuestiones². De hecho, la propia aparición de la categoría de “agricultura familiar” en la Argentina puede ser

¹ Me refiero entre otros a los trabajos de Caracciolo, Rodríguez Sánchez, Slutzky, Borro, Piñeiro, Soverna, Aparicio, Archetti, Stolen, Bartolomé, Vessuri, Hermitte, Herrán, Ansaldo, Rozé, Ferrara, Forni, Neiman, Benencia, Giarracca, Teubal, Manzanal y Lattuada.

² Empleo el concepto de “cuestión” en el sentido de un “asunto socialmente problematizado” siguiendo la definición que hacen Oszlak y O’Donnell en el texto “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación”. Es un proceso a lo largo del cual diferentes actores toman posición para modificar o conservar el mapa de relaciones sociales. Y tomo la definición de política de Weber como “aspiración a la participación en el poder o a la influencia en la distribución del poder entre estados o entre los grupos humanos que comprende un estado en su interior”

rastreada desde 2003. El Mercosur la instala como categoría política desde instituciones estatales, se va haciendo carne en algunos de los sujetos y se pone en tensión y discusión paulatinamente, o sea que llevó su tiempo. Esto se plasma en una nueva institucionalidad que surge en 2008-2009, con la Subsecretaría de Agricultura Familiar y su posterior transformación en Secretaría de Agricultura Familiar entre 2014 y 2016.

Paralelamente se configuran otras instituciones que trabajaban sobre esa cuestión: se crea en 2005 el Centro de Investigación y Desarrollo Tecnológico para la AF (CIPAF) y se venía trabajando con el Pro Huerta, con algunas particularidades más orientadas a la agricultura urbana y a problemas de alimentación. En 2014 el INTA genera proyectos con enfoque territorial y, por otro lado, también en 2014, se lanza el programa Cambio Rural II, que por primera vez incorpora como sujeto de cambio rural a la agricultura familiar, mediante la categoría de “productores transicionales”, es decir, agricultores familiares con posibilidad de capitalizarse³.

Con todo esto quiero hacer hincapié en el adjetivo “inconcluso” de esta reconfiguración institucional que se inicia en 2003 y se observa en nuevas instituciones que abordan el campo del desarrollo rural, la modificación de otras, la aparición de nuevas categorías y la reconfiguración de tramas organizacionales. Un ejemplo es la categoría de Agricultor Familiar, que viene jalonada por Brasil y por el Mercosur, con un impacto tal que no se la hace propia de manera inmediata. Brasil tenía por lo menos quince años de discusión sobre la designación y sobre los atributos, los sujetos y la orientación de las políticas. De hecho, el PRONAF, el Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar brasileño, se inicia en 1995, de manera que se llevaba un tiempo de trabajo en esas cuestiones. La Argentina, en 2003, un poco para acomodarse regionalmente y seguir ese enfoque, con las disputas regionales de por medio, avanza en el uso de esa categoría y esto genera una redefinición de objetivos y sujetos destinatarios de las acciones.

³ Durante 2016 y 2017 el gobierno de Cambiemos excluyó a esta categoría recientemente incorporada cerrando los grupos conformados por este tipo de productores o renombrándolos como Grupos de Abastecimiento Local en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social.

De las categorías asociadas con la vulnerabilidad pasamos a la Agricultura Familiar, en principio mucho más amplia, lo cual trae una necesidad de redefinir los objetivos y los programas orientados a este sujeto, cosa que entiendo que quedó inconclusa en un aspecto que marco acá, que es la forma de trabajo territorial y los formatos organizacionales del grupo de proyectos, aspectos nucleares del PSA, más allá de la enorme cantidad de diferencias que había en cada provincia por la trama organizacional que tuvieron, por la formación de los técnicos, por el tipo de vínculos, es decir, todas las diferencias que uno se puede imaginar que se plasman en el trabajo territorial. Sin embargo, muchas veces tenemos una excesiva confianza en que el Estado es una institución homogénea, que marca un camino y que todo y todos siguen en esa dirección, pero en realidad hay interpretaciones muy diversas, a veces intencionalmente diversas. No es una cuestión de “hago lo que quiero”, sino de “hago lo que creo”, orientándose hacia un lugar, y así se redefine este trabajo territorial en función de cómo cada uno cree que se deben plasmar los objetivos en el territorio.

Con fundamento en los trabajos de campo que he realizado, esto es algo que considero como uno de los aspectos más inconclusos y menos trabajadas de esa reconfiguración, y actualmente menos trabajada aún. Si hay una ruptura que uno puede comprender hoy, es la ruptura sobre la comprensión de los dispositivos institucionales y sobre las categorías. Me permito, tal vez desordenadamente, hacer la comparación: si antes no tuvimos una adecuada discusión de cómo dábamos ese salto de objetivos del Programa Social Agropecuario con la incorporación de la agricultura familiar, la tendencia que actualmente uno puede ver en lo que queda de la Secretaría de Agricultura Familiar es la redefinición del sujeto al que se orientan las políticas orientadas a trabajar con Agricultores Familiares capitalizados. Por ello se incorpora una nueva subcategoría a la AF, el AF con tres trabajadores asalariados, en las definiciones parece predominar un sentido economicista y un retorno a considerar como sujeto productivo a aquel que tiene un cierto grado de capitalización, y que va desplazando a las categorías consideradas de subsistencia.

Se vuelve a lo que era una discusión previa: el resto son sujetos para el desarrollo social, pobres rurales, que nada tienen que ver con la producción, porque no puede ser recuperada su condición de productores, ni guarecida o mejorada su in-

serción comercial⁴. Esto es parte de la discusión que creo que quedó inconclusa desde nuestro propio campo, tomando lo que decía al principio Mercedes Marcó del Pont. Me parece que es bueno que reflexionemos críticamente sobre las prácticas que realizamos, porque, si se da la ocasión –y soy de los que creen que se va a dar– de recuperar y reorientar nuevamente las políticas de gobierno, vamos a necesitar mucho trabajo analítico para hacerlo. Creo, de manera rápida, que aun con doce años, las discusiones que no se dan a tiempo son discusiones que se van perdiendo, y cuando hay cambios de gobierno con una orientación tan diferente, quedamos más desguarnecidos.

Por otro lado, un tercer aspecto que no se saldó es el de los niveles de articulación entre los gobiernos nacionales, subnacionales, organismos descentralizados y otras dependencias. Ya el PSA, en su etapa de creación institucional, no tenía una definición acabada de cuál era la articulación entre el gobierno nacional, el provincial y el municipal. Nuevamente, dependiendo mucho de cada una de las gestiones y de la relación con los gobiernos provinciales, no había un adecuado eslabonamiento de eso, ni siquiera en la intención que uno pudiera leer, y eso es algo que persistió. La Secretaría de Agricultura Familiar tenía posibilidades de actuar en el territorio nacional; sin embargo, hay cuestiones que en el orden provincial no podía trabajar adecuadamente. La cuestión de la tierra era la más obvia, -me estoy metiendo en el terreno de otra expositora- pero faltaba determinar los sujetos, los objetivos y, mucho más, las herramientas de los distintos aspectos de las políticas públicas. Ni hablar de las tramas organizacionales: ocurre muchas veces que los gobiernos provinciales reconocen determinados actores u organizaciones y el gobierno nacional no, o bien reconoce otras tramas. Eso es algo que, si no se dirime de alguna manera, genera caminos paralelos y alternativos. Uno no puede ordenar todo⁵: nadie dice eso, pero sí por lo menos generar espacios de articulación un poco

⁴ Ilustrativamente para el caso que abordamos, Oszlak y O'Donnell sostienen que hay distintas formas de abordar y resolver una cuestión; una de ellas es llevar adelante políticas de “bloqueo” negando que constituya un problema, afirmando su inevitabilidad, relegándolo al olvido y/o reprimiendo a quienes intentan plantearlo. Desde mi perspectiva, el gobierno de Cambiemos lleva adelante una política de “bloqueo” en relación con los sectores agrarios/rurales subalternos consistente con su orientación política general.

⁵ Me remito aquí al texto de Veena Das y Deborah Poole “El Estado y sus márgenes. Etnografías comparadas” y su propuesta de poner en cuestión la funcionalidad ordenadora del Estado observada en los espacios de desorden y la crítica de la imagen del Estado como organización racional del gobierno amenazada por el estado de naturaleza.

más organizados, porque si no, de alguna manera el Estado quiere organizar y en realidad actúa como desorganizador de la propia vida asociativa que pretende fortalecer y fomentar.

Algo tiene que ver entonces con la composición de las tramas organizacionales. Yo había mencionado la importancia del Mercosur en el impulso a la organización. También, a instancias de ese espacio, el Foro Nacional de la Agricultura Familiar (FoNAF) fue un espacio generado por el Estado argentino para ese intercambio con las tramas organizacionales. La referencia a este espacio excede el tiempo que tengo, pero lo que se dio en ese punto fue un proceso de constitución y reconocimiento de espacios políticos, también, de alguna manera, inconcluso, que en 2014 se tornó en el Consejo de la Agricultura Familiar, Campesina e Indígena (CAFCI), donde había un mayor reconocimiento de las organizaciones, siempre con el problema que mencionaba antes: se reconocían determinadas tramas organizacionales que participaban en los espacios del Estado nacional, pero no había correlato de eso en los Estados provinciales. Hoy no llega a haberlo y el retroceso es mucho mayor. Creo que no hace falta aclarar que el gobierno actual tiene mucho menos interés en el reconocimiento de esas tramas y esos conflictos, e incluso en provincias en las que se podría haber avanzado, hoy hasta puede haber un cierto acuerdo con el gobierno nacional para no avanzar en el reconocimiento de estas temáticas y problemas. Los conflictos por las tierras que está habiendo en distintos lugares de la Argentina son una buena muestra de eso, con gobiernos provinciales enva-lentados en no ceder ni un ápice y, por el contrario, en avanzar en el desplazamiento de poblaciones para la puesta en valor de la tierra concediéndola a distintas fracciones del capital.

En relación con eso, en 2009 se crea la Unidad para el Cambio Rural (UCAR) como parte de ese andamiaje institucional, y de alguna manera se observa ahí el efecto de esa puja de articulaciones o esa reconfiguración inconclusa, porque la UCAR tiene otros mecanismos de implementación y herramientas. La UCAR trabaja a partir de convenios de adhesión con las provincias y a partir de ahí genera mesas provinciales en las cuales los recursos se orientan hacia los actores de la sociedad civil. Es un mecanismo distinto del anterior, porque los gobiernos provinciales están incluidos, y no en vano son la institución que tenía la posibilidad de financiamiento efectivo de algunas actividades, mientras que la Secretaría de Agricultura

Familiar no lo tenía, aunque como contrapartida contaba con los técnicos en el territorio. En cambio, la otra institución posee dinero y funciona de una manera totalmente distinta.

Trato de ser lo más claro posible, porque a veces cuesta conocer ese mapa institucional. A priori son nombres, pero también son prácticas, maneras de hacer, formatos administrativos, todos con distinto impacto territorial, porque hay una baja articulación de esas políticas estatales.

Para finalizar, me parece importante, y es una discusión que tenemos que recuperar, pensar y entender la ruralidad del sector agropecuario y la agricultura familiar en el proceso de acumulación de capital en relación con el trabajo, la ocupación territorial, la tecnología y el medio ambiente. No podemos tener una mirada unidimensional de esos procesos ni separarlos, que es a veces un error que cometemos: separar la reflexión sobre la agricultura familiar del resto del sector agropecuario. Ese tratamiento sólo consigue convertirla en un sector marginal, que es supuestamente el lugar del que queremos sacarla. De hecho, me parece que es parte de la discusión que han presentado Marcó del Pont y en parte Javier Rodríguez acerca de la regulación del comercio exterior y la formulación de políticas públicas.

Viviana Canet

Doctora en Derecho por la Universidad de Buenos Aires. Actualmente es asesora en la Dirección de Protección de Derechos y Resolución de Conflictos de la Secretaría de Derechos Humanos y Pluralismo Cultural de la Nación. Se ha desempeñado en distintas áreas del Estado, con distintas responsabilidades en la planificación, diseño y ejecución de políticas públicas con enfoque de derechos humanos y perspectiva de género e intercultural vinculadas con el acceso a las tierras de los pueblos originarios y campesinos.

Buenas tardes a todas y a todos. En primer lugar, quiero agradecer a Susana y a los organizadores de estas Jornadas. Para mí es un honor ser parte de este panel, con este grupo de compañeras y compañeros con los que hemos compartido trabajo y militancia.

Voy a hablar de la situación de un actor que se inserta en las tramas que va a desarrollar Florencia sobre el tema tierras y a las que ya se refirieron Matías y Cristina. La exposición se divide en dos partes: por un lado, los datos que me parece que hay que conocer sobre los pueblos originarios en la Argentina, y por otro, algunas premisas para la lectura, porque los datos se pueden leer de muchas maneras. En la segunda parte voy a tomar cuatro ejes que me parecen estructurales en la problemática indígena, mostrando de alguna manera los logros –porque no soy tan pesimista–, los conflictos y los desafíos. Obviamente, es un esquema, y por eso se presta a que le pongamos mucho más cuerpo, músculo, etc., pero en principio yo tengo una evaluación positiva de lo que hemos logrado hacer en estos doce años –en lo que se llama “la década ganada”– con y para los pueblos originarios.

Los dos primeros mapas muestran dónde están los pueblos originarios hoy. El primero es del Ministerio de Educación de la Nación (2014); lo pueden encontrar en la web, aunque casi todas las páginas han sido vaciadas. El otro mapa lo ha construido el Encuentro Nacional de Organizaciones Territoriales de los Pueblos Originarios (ENOTPO), en el año 2013, con todos los pueblos que se han ido autorreconociendo y visibilizando en la Argentina a lo largo de este tiempo.

Algunos datos: son más de 35 pueblos. El proceso de visibilización está en marcha y también está atravesado por necesidades políticas, con lo cual algunos pueblos se subdividen según las necesidades que se van dando en las distintas jurisdicciones provinciales. Algunos mapas que ilustran esta situación se pueden encontrar en la web. El primero es del Ministerio de Educación de la Nación (2014) en el que se identifican más de 35 pueblos, tomando como referencia distintas fuentes⁶. El segundo lo ha construido el Encuentro Nacional de Organizaciones Territoriales de los Pueblos Originarios (ENOTPO), en el año 2013, con los 38 pueblos que se han ido autorreconociendo y visibilizando en la Argentina a lo largo de este tiempo⁷.

Hablan entre catorce y quince lenguas; constituyen el 2,4 % de la población y el 3 % de los hogares. Un dato significativo es que el 18 % habita en áreas rurales.

⁶ http://mapa.educacion.gob.ar/sistema-educativo/wp-content/uploads/sites/3/2016/02/PUEBLOS-INDIGENAS_A4.pdf

⁷ <http://enotpo.blogspot.com.ar>

Dentro del millón de personas que se autorreconocen como parte de los pueblos originarios, el 18 % habita en territorios rurales, y en algunas provincias esos porcentajes son todavía más altos. En departamentos de varias provincias prácticamente constituyen el total de la población. En Salta, en el departamento Santa Victoria Oeste, el municipio Nazareno es un municipio indígena. En Tucumán las comunidades diaguitas de Amaicha del Valle y Quilmes, avanzan en este sentido. Muy interesante también la experiencia de las comunidades mapuche en Aluminé, provincia del Neuquén, donde los pueblos originarios han recuperado el control del territorio, en buena medida.

En nuestro país, los pueblos originarios están organizados en alrededor de 1800 comunidades, y se estima que ocupan entre 14 y 18 millones de hectáreas, de las cuales han sido identificadas y relevadas 7 millones. De éstas, 3,2 millones están escrituradas y 2 millones en proceso de escrituración. Cuando digo que están en proceso, es porque hay algunos decretos o leyes, algunos elementos jurídicos que formalizan el derecho, lo cual no quiere decir que se llegue a la escritura, hecho que siempre implica una lucha. Los datos son del Censo 2010, se encuentran en los dos tomos que publicó el INDEC. Los números sobre condiciones de vida sorprenden mucho, por eso recuerden que sólo el 18 % habita en ámbitos rurales, la mayoría habita en los núcleos urbanos. La mayor cantidad de población habita en Buenos Aires y en el conurbano bonaerense, y en ciudades como Resistencia, Viedma o Rosario. El 52 % tiene cobertura de salud, el 75,2 % es por obra social, pero el porcentaje desciende al 30 % en la provincia de Salta o al 20 % en Formosa.

En educación, el porcentaje de la población analfabeta es más alto en relación con la media nacional. El Censo considera población alfabetizada a la que sabe leer y escribir en castellano, pero la mayoría de esta población considerada analfabeta –es una opinión que me animo a dar, pero tómenlo entre comillas– es bilingüe: habla en castellano y en alguna lengua indígena. No sabe leer y escribir en castellano y por eso se la considera analfabeta.

En cuanto a jubilaciones y pensiones, es importantísimo lo que se ha conseguido con la asignación universal y con la ampliación de la cobertura previsional: el 89 % tiene cobertura de seguridad social. En lo referido a la calidad de la vivienda y el hábitat: el 89 % habita en casas o departamentos de las cuales, el 29.8% son de-

ficitarias, porcentajes que ascienden a 92,4% en Formosa, 81% en Chaco, 71,7% en Salta y 53,1% en Jujuy. En relación con el acceso a la red pública de agua, el 79,5% tiene acceso en todo el país, pero ese porcentaje desciende a 14% en la provincia de Formosa. El 49,8% tienen acceso a la red de gas, pero nuevamente, en las provincias de Formosa y Chaco (sin gas natural) el 78.3% y el 56.5% respectivamente utilizan leña o carbón como principal combustible. Como se ve, el acceso a los servicios básicos, son radicalmente diferentes en lo urbano respecto de lo rural.

Otro dato a destacar es la institucionalidad nacional: existe el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas, que estaba en el ámbito del Ministerio de Desarrollo Social y que con el actual gobierno ha pasado a la Secretaría de Derechos Humanos y Pluralismo Cultural, en el ámbito del Ministerio de Justicia. En el gobierno anterior se dio un paso importante en la construcción de la institucionalidad indígena nacional con la creación del Consejo de Participación Indígena (CPI) sobre el que volveré, que ahora está prácticamente desactivado.

A su vez, en las provincias hay dependencias oficiales competentes que tienen participación indígena, porque los pueblos están representados, aunque en algunas jurisdicciones en forma clientelar, dado que los mecanismos de elección hacen que se unifiquen todos los indígenas por fuera de sus comunidades en padrones electorales, rompiendo las estructuras organizativas que tienen estos pueblos.

Antes de entrar a describir su situación desde las políticas públicas, quisiera aportar elementos para considerar que la cuestión indígena está estrechamente ligada con la cuestión agraria, porque la concentración de la tierra en la Argentina se hizo a costa de los pueblos indígenas, y me parece que los siguientes mapas tendríamos que tenerlos casi internalizados, porque hay problemas de justicia, de reparación histórica, que también incluye y padece la población criolla que ha sido invisibilizada, pero que con los pueblos originarios se ve muy claro. El **mapa 1** muestra el territorio argentino a fines del siglo XVIII, cuando se empezó a constituir el Estado argentino: las áreas blancas identifican el territorio en posesión del Estado argentino; el resto es territorio ocupado por pueblos originarios con acuerdos celebrados con la Corona española –más tarde, recordemos, con el Estado, en un número que asciende a más de cien los tratados relevados–. El **mapa 2**, identifica

Mapa 1.

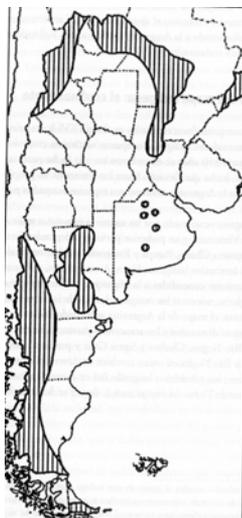
El territorio argentino a mediados del siglo XVIII



Fuente: C. Martínez Sarasola, *Nuestros paisanos, los indios*, 1996.

Mapa 2.

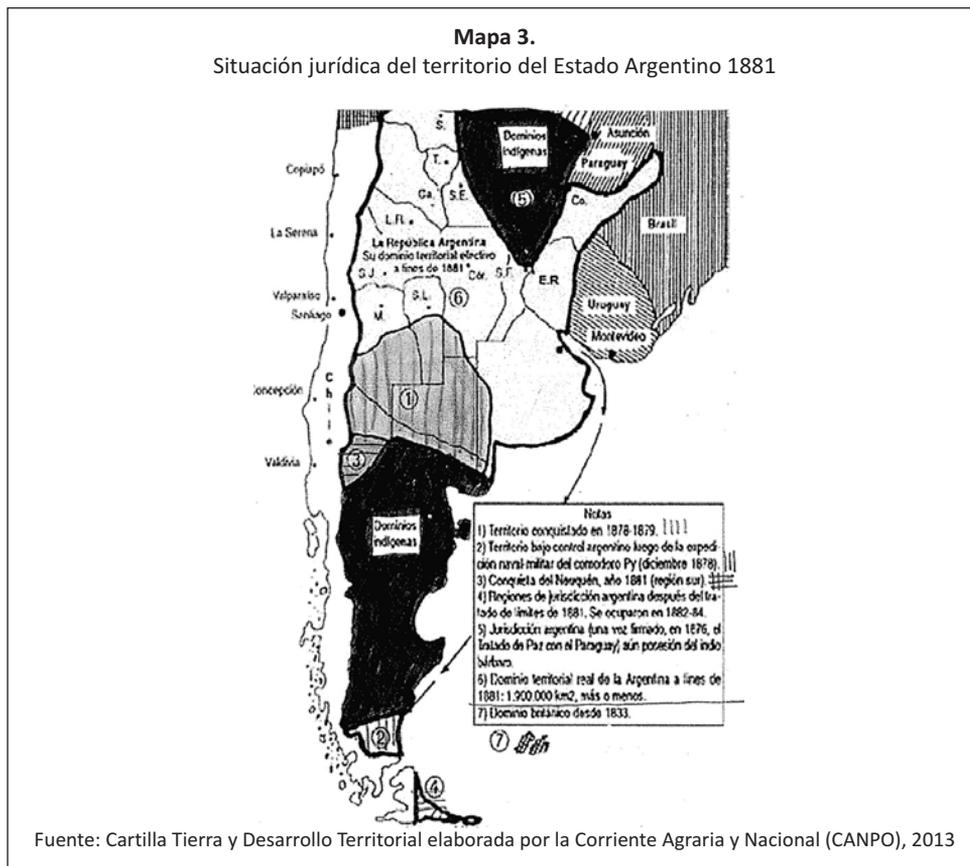
El territorio argentino a fines del siglo XIX



Fuente: C. Martínez Sarasola, *Nuestros paisanos, los indios*, 1996.

la ocupación a fines del siglo XIX. Como se ve, fueron desplazados, en su mayor parte, hacia todas las fronteras.

El **mapa 3**, que he tomado de la cartilla *Tierra y Desarrollo Territorial* elaborada por la Corriente Agraria y Nacional (CANPO) es un mapa más complejo, pero que me parece interesante que lo tengan, muestra las distintas situaciones jurídicas que se daban dentro del territorio del Estado argentino, y me interesan, en particular, los territorios que después del genocidio de la Campaña del Desierto todavía quedaron en posesión de los pueblos originarios y que se convirtieron en territorios nacionales, es decir, territorios manejado por el Estado nacional cuyos habi-



tantes no tuvieron derechos políticos hasta 1949, cuando por primera vez, para la elección de representantes a la Asamblea Constituyente, se les reconoció el derecho al voto.

Marcado con gris, se muestran los territorios usurpados en la llamada Campaña del Desierto. El rayado vertical como primer límite, y debajo de ese territorio, el tomado en la segunda Campaña del Desierto, de 1881. Es decir, cuando se constituyó el Estado argentino, la posesión del territorio por parte del Estado es la superficie que se ve en blanco, imagínense ustedes, además, lo que serían los grises. Por eso, la concentración pampeana –núcleo de la cuestión agraria– me parece que está muy vinculada con esta historia del territorio de ocupación y confiscación.

Para explicar ese mapa hay dos instituciones que me parece que no siempre ponderamos en este sentido: una es el *empréstito* Baring Brothers, que tuvo como garantía la tierra pública, y la tierra pública fue dada bajo un contrato que se llama enfiteusis a la clase contrabandista de Buenos Aires para que en veinte años, poco más o menos, se convirtiera en mercantil y terrateniente. La formación de una elite oligárquica evitó que el Imperio (Inglaterra) tuviera que invadir el territorio, porque ya había dentro del territorio una clase terrateniente que iba a asegurar el pacto con el colonizador. La otra institución es el *territorio nacional*, figura jurídica que se usa para domar ese territorio que la provincia de Buenos Aires -que incluía toda la Patagonia-, quería reivindicar y de hecho reivindicó con la Constitución de 1854. La provincia de Buenos Aires llegaba hasta Tierra del Fuego, según lo decía su Constitución. Estos mapas muestran de alguna manera cómo fue el desarrollo territorial y una de las causas principales de la actual situación de los pueblos originarios.

Como dije al comienzo, también quisiera aportar una estrategia de lectura acerca de los logros, conflictos y desafíos en torno de los cuatro ejes de las políticas públicas que considero centrales porque van a la cuestión de fondo –a saber: sujetos de derecho, tierras comunitarias, derecho a la consulta y participación y desarrollo con identidad– dado que desde un modelo nacional y popular, todos los demás derechos están integrados en un modelo de inclusión con enfoque de derechos. En primer lugar: evitar la generalización. Son pueblos muy distintos; es im-

posible hablar de los pueblos originarios en forma genérica. Incluso dentro de los mismos pueblos, la lucha territorial con las distintas jurisdicciones provinciales ha generado distintas estrategias y se plasma en diferentes formas organizativas. No es lo mismo el pueblo mapuche que habita en Neuquén, con un gobernador como Sapag que los organizó y los ordenó, pero que después no quería que crecieran, porque sus reivindicaciones desordenaban el territorio, que el que habita en la provincia de Chubut, que siempre negó que tuviera pueblos originarios: eran algunos paisanos que estaban perdidos en la meseta patagónica.

La segunda cuestión que quiero remarcar es que considero que la cuestión indígena está intrínsecamente vinculada con la cuestión agraria; la tercera, que me imagino que Florencia va a retomar, y desarrolló Cristina, es el tema de la soberanía. Hoy la soberanía está en juego y los territorios comunitarios que ocupan los pueblos indígenas están en el ojo de la tormenta, porque estos nuevos decretos que han modificado la ley de dominio territorial (Decreto 820/2016) y que han afectado los recursos naturales por el endeudamiento externo (Decretos 29/2017, 231/2017 y 334/2017) ponen en juego los recursos naturales que están, en gran parte, en sus territorios comunitarios.

El cuarto punto que considero fundamental es que tenemos que terminar con esas ideas de que hay derechos civiles, derechos políticos, derechos económicos, derechos sociales, derechos culturales y derechos de tercera generación: hay un único derecho, que es el derecho al desarrollo, que garantiza el derecho a la vida y todos los demás derechos. Si no tenemos desarrollo no tenemos ningún otro derecho, y no es menor la cuestión de cómo uno se sitúa en esta perspectiva. Ahora estamos en una involución total, pero de cualquier manera antes tendíamos a hacer estas discriminaciones, como si el ambiente o la tierra no fueran fundamentales, sino agregados para el reconocimiento del derecho a la vida. Es necesario subrayar el carácter político del derecho, porque creo que el derecho ha sido un instrumento fundamental para la construcción del proyecto nacional y popular y para todo lo que se pudo hacer en esta nueva relación con los pueblos originarios. Sin el derecho internacional de los derechos humanos, que se es parte de nuestra Constitución (art. 75, inciso 22), no sé si hubiéramos podido hacerlo. Una idea que para los pueblos originarios está clara es que el Estado en todas sus manifestaciones no es ho-

mogéneo y está en disputa: por eso pueden articular con el Estado y romper las lógicas fundamentalistas que a veces tenemos los intelectuales. Ellos tienen una mayor flexibilidad y capacidad de articulación política.

Por último, me parece importante asumir que la teoría crítica está en crisis en América Latina: la consideración de la Pachamama no es folklore sino parte constitutiva de nuestro subcontinente. Los pueblos originarios tienen mucho para decir: por eso tenemos tantas luchas por la propiedad intelectual, con las semillas, con las patentes y con tantos otros aspectos, porque no es una cuestión folklórica sino una cuestión en la que hay mucho saber y mucha desposesión. No somos Ecuador ni Bolivia que reconocen la aspiración al “buen vivir” en sus constituciones, pero convivimos con pueblos originarios que tienen saberes muy importantes y este hecho tiene que ser una alerta en nuestra manera de encarar el conocimiento.

Políticas públicas: logros, conflictos y desafíos

Sujetos de derechos colectivos		
Logros	Conflictos	Desafíos
Visibilización y reconocimiento: 1332 comunidades con personería jurídica registrada, sobre 1620 existentes (agosto 2014) Más de 50 organizaciones territoriales nacionales y regionales DNI: Decreto 278/2011 y prórrogas. Políticas públicas con enfoque de derechos y perspectiva intercultural	Personería jurídica de las comunidades en algunas provincias sin adecuación a la constitución nacional (Formosa, Chaco y Neuquén) Nuevamente, se instala el discurso de fragmentación del territorio Retrocesos en políticas públicas y espacios institucionales vaciados	El rol de los pueblos en la organización política del país, posiciones sintetizadas en el debate de la reforma del Código Civil y Comercial, con eje en los conceptos de territorio y autodeterminación.

Derecho a la consulta y participación en temas que afecten sus intereses		
Logros	Conflictos	Desafíos
<p>Representación nacional: Consejo de Participación Indígenas (CPI)</p> <p>Participación en otros organismos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Consejo Educativo Autónomo de Pueblos Indígenas (CEAPI) - Consejo Federal de Comunicación Audiovisual - Fonaf - Reunión de Altas Autoridades del Mercosur sobre Pueblos Indígenas <p>Participación en la construcción de leyes centrales: 26.160 y sus prórrogas educación nacional medios de comunicación Código Civil y Comercial de la Nación y reparación de la agricultura familiar.</p> <p>Participación en el Programa de Relevamiento Territorial (RETECI)</p> <p>Organismos provinciales con participación:</p> <p>UCAR: Lineamientos de Pueblos Indígenas (2013)</p> <p>Protocolos de consulta elaborados por ENOTPO, Comunidades Indígenas de la Cuenca de Salinas Grandes y Laguna Guayatayoc</p>	<p>Desde 2016 creación de Consejo Consultivo y Participativo de Pueblos Indígenas (Decreto N° 672/2016) que se superpone al CPI</p> <p>Falta de reglamentación del procedimiento de consulta y participación para temas generales y, en particular para los recursos naturales en sus territorios</p> <p>Legislación ambiental y minera desconoce este derecho</p>	<p>Consolidar la participación nacional</p> <p>Establecer un procedimiento para garantizar la consulta previa e informada y discutir el alcance del libre consentimiento fundamentado previo</p> <p>Compatibilizar la cláusula constitucional (art. 124) con el 75 inc. 17</p> <p>Mecanismos de mediación en los conflictos</p>

Posesión y propiedad de las tierras comunitarias		
<p>Leyes que tienen como objetivo la protección: Ley 26.737 Protección dominio nacional Ley 26160 y sus prórrogas Ley 27.118 Reparación histórica de la agricultura familiar</p> <p>Tierras comunitarias identificadas y relevadas: más de 7 millones (junio 2015, Reteci y otras normativas) aprox. 3.200.000 ha tituladas</p> <p>La ocupación del territorio desde las organizaciones territoriales</p> <p>Jurisprudencia nacional y provincial y dictámenes del Ministerio Público Fiscal</p> <p>Avances en conflictos territoriales</p>	<p>Decreto 820/2016: elimina límites a la venta de tierras a extranjeros.</p> <p>Garantizar la deuda externa con recursos naturales (Decretos 29, 231 y 334/2017)</p> <p>Usurpaciones y expulsiones</p> <p>Criminalización de miembros de las comunidades e impunidad del Estado</p> <p>Conflictos por temas ambientales, recursos naturales, turísticos e infraestructura</p> <p>Tribunales provinciales desconocen el relevamiento territorial de la ley 26160.</p>	<p>Instaurar un procedimiento específico de titulación de territorios indígenas (instrumentación de la propiedad comunitaria), y de protección de la propiedad comunitaria, que resulte respetuoso de sus pautas culturales.</p> <p>Ley especial sobre propiedad comunitaria complementaria del CCyC</p> <p>Vencer los intereses y las inercias de los gobiernos provinciales</p>

Desarrollo con identidad		
Logros	Conflictos	Desafíos
<p>SsAF como continuidad de sucesivas políticas y programas públicos, marcan la presencia territorial de un actor estatal de carácter nacional con aportes técnicos y financieros (incidencia y visibilización)</p> <p>Aportes específicos (Lineamientos, como marco referencial en la UCAR Renaf contempla la situación de las comunidades INAI. Proyecto de Desarrollo de Comunidades Indígenas)</p>	<p>Conflictos por la tenencia de las tierras infraestructura, ambientales</p> <p>Cambios en los marcos institucionales nacionales y provinciales y heterogeneidad de marcos regulatorios por las distintas operatorias en juego, por tratarse de programas.</p>	<p>Política Nacional de Desarrollo Agropecuario y Rural</p>

Me parece que el logro más importante de esta época es la visibilización de los pueblos originarios como sujetos de derecho y no como grupos vulnerables, los más pobres de la tierra. Cuando empecé a trabajar hace más de 20 años, antes de ir a un asentamiento en la ciudad de Rosario, pregunté: “¿Y cómo los reconozco?”. Me contestaron: “Cuando vayas a una villa y veas que discriminan a alguien, ese es de un pueblo originario”. En ese momento el indio –que así se los llamaba– era el más pobre de los pobres. Según datos de 2015, hay 1.332 comunidades con personería jurídica –no tengo datos actuales–. El INAI, en un informe al Senado de la Nación, en agosto de 2013, decía que había 1.620 comunidades, porque se siguen reproduciendo, como todos nosotros. Hay más de 50 organizaciones territoriales, que a veces agrupan a comunidades de un pueblo en una provincia y a veces a comunidades de más de una provincia. Hay un decreto por el cual tienen el acceso al documento nacional de identidad sin trámite judicial, no sólo para los menores de 12 años, que es un derecho que tienen todos los ciudadanos, sino también para los adultos que pertenecen a una comunidad indígena. Ese decreto se está prorrogando anualmente: vamos a ver ahora qué pasa, pero hasta marzo 2018 está vigente.

Como logro significativo hay que señalar las políticas públicas con enfoque de derechos y perspectiva intercultural construidas en estos 12 años: la ley de medios, la reforma del Código Civil y Comercial, la ley de educación nacional, la ley de bosques. ¿Cuál es el conflicto en este tema de ser sujetos de derechos colectivos? Por un lado, que hay provincias que todavía siguen pidiendo una personería que es ajena a la forma cultural: Salta todavía tiene resabios, Formosa no ha modificado la legislación y Chaco tampoco. Por otro, y creo que este es el problema más serio, nuevamente se está instalando el discurso, a través del pueblo mapuche, de que los pueblos se quieren fragmentar, ya sea porque quieren constituir un nuevo estado o ser parte de Bolivia o conformar un solo pueblo con el pueblo mapuche que habita en Chile. Lo cierto es que se pretende instalar el concepto de la autonomía como separación, que ya venía de antes. El desafío es para nosotros –porque la Constitución de 1994 no logró hacerlo, limitándose a reconocer la preexistencia de los pueblos indígenas, sin determinar qué alcance tiene desde lo jurídico-político– saldar la cuestión del rol político que tienen los pueblos originarios. Los pueblos originarios no son solo agricultores, pescadores o campesinos. Los pueblos origi-

narios son pueblos con cultura, con lengua, con organización social, que han logrado sobrevivir a todos estos hechos de los que estamos hablando y que tienen capacidad de organización en el territorio comunitario, y en las ciudades. La cuestión del alcance de la jurisdicción territorial y la participación política, está aún pendiente, si bien los pueblos indígenas han manifestado en numerosas oportunidades su voluntad de celebrar un pacto con el Estado para establecer una nueva relación con base en una política de interculturalidad que permita la transformación del Estado y dé cabida a sus formas de vida dentro del territorio argentino.

En cuanto al derecho a la consulta y a la participación, se avanzó en constituir el Consejo de Participación Indígena que tenía 130 miembros, elegidos por pueblo y por provincia y por las propias comunidades según sus formas tradicionales. Ese Consejo hoy ha sido subrogado por uno nuevo, que nunca más se ha reunido y cuyo destino no sabemos aún. Por eso la consolidación de la representación que se venía haciendo en el nivel nacional ya no existe. Hay otros logros con el derecho a la consulta, pero hay un gran déficit que nosotros tenemos como política de Estado, que no hemos logrado un mecanismo de consulta y participación para que, frente a los avances en el territorio de los megaproyectos, los pueblos hubieran tenido una efectiva participación. Se ha actuado por la fuerza y el Estado ha ido siempre atrás, generando algún resguardo, en algunos casos.

Los logros están más o menos dichos. Creo que parte de ellos es que los pueblos han recuperado la posesión comunitaria de las tierras, si bien casi siempre en disputa. Hay un empoderamiento, porque al estar el sujeto de derecho constituido y con personería jurídica, la manera de defenderse es otra. Este sujeto de derecho existe. Por supuesto que es vulnerable, que puede ser cooptado, pero existe. El desafío, de nuevo, es que con la ley de emergencia de la posesión y propiedad de la tierras –la 26.160 y sus prórrogas– se siga avanzando, porque se llegó hasta donde se pudo; hay provincias donde no se ha podido avanzar, y no sabemos qué va a pasar a partir de noviembre de este año, en que se vence el plazo establecido para la suspensión de los desalojos y el relevamiento territorial de las tierras comunitarias⁸.

⁸ Por Ley 27.400 (Boletín Oficial 23/11/2017) se prorrogó el plazo hasta el 23 de noviembre de 2021.

Sobre los conflictos, no tengo por qué abundar, porque ustedes los deben conocer. Quiero enfatizar otro logro: hay una sentencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación que reconoce el relevamiento territorial efectuado en virtud de la Ley 26.160 como prueba de posesión de las tierras comunitarias (“Recurso de Hecho: Martínez Pérez, José Luis c/Palma, Américo y otros s/medida cautelar s/casación”, 10 de noviembre de 2015). No es menor que una sentencia de la Corte legitime la posesión del territorio comunitario. Creo que el gran desafío que nos queda es la institucionalidad territorial de los pueblos, situación que está en disputa. Efectivamente hay una brecha, grieta o como quieran llamarla, en la que ha ganado un proyecto de país. Tuvimos algunos intersticios en que volvimos a posicionarnos, pero los pueblos originarios no son ajenos a ese conflicto. En otras palabras, los modelos y formas de resolverlos, considero que están estrechamente ligados con el modelo de país.

Quiero terminar con un ejemplo que da cuenta de cómo el desarrollo de la organización construye la posesión comunitaria del territorio. Junto con otros compañeros estuve a cargo del diseño y ejecución del proyecto de Desarrollo de Comunidades Indígenas (DCI) con financiamiento del Banco Mundial de 5 millones de dólares, en la época de la paridad 1 a 1, a desarrollarse en tres territorios comunitarios elegidos por el INAI. Los pueblos fueron el kolla, el diaguita y el mapuche. Cada pueblo eligió los proyectos que quería desarrollar. En el sur se eligieron proyectos organizativos. Es notable lo que han logrado las comunidades que habitan el departamento de Aluminé en articulación con otros actores políticos para la gestión del territorio, con reconocimiento de la identidad.

En Tucumán una comunidad quería priorizar un juicio al Estado para que reconozca la propiedad de la tierra comunitaria; la comunidad se dio una estrategia de mucha discusión con los abogados y en asambleas. Finalmente, decidieron que, como excepcionalmente se lo permitían –dado que era un proyecto piloto– iban a hacer proyectos que garantizarán la provisión de agua, desde el conocimiento de donde estaban las fuentes hasta los pozos con perforaciones en lugares clave. Son las comunidades de Amaicha del Valle y de Quilmes que tienen hoy organización y control del territorio comunitario.

Las comunidades, el pueblo kolla, consolidaron un proyecto en el que Cristina Sanz trabajó muchísimo para eso, con lo cual han demostrado que tienen capacidad organizativa, de protección del territorio y de posicionarse y articular con los actores políticos con los que les toca. Yo creo que estos hechos que no se visibilizan son parte de lo que tendríamos que tomar en cuenta para sacar enseñanzas de políticas públicas y ver cómo podemos avanzar en esta articulación de tramas de las que antes se hablaba para promover organizaciones que permitan un desarrollo con identidad en los territorios comunitarios.

Cristina Sanz

Doctora en Estudios Sociales Agrarios. Especialista en Economía del Sistema Agroalimentario. Profesora Adjunta, Cátedra de Extensión Rural (Facultad de Ciencias Naturales de la Universidad Nacional de Salta). Ocupó distintos cargos en organismos nacionales y provinciales de agricultura y desarrollo rural.

Muy buenas tardes a todos y a todas. En primer lugar, un profundo agradecimiento a Susana y otra gente muy querida, mis maestros Pedro, Carlos y María del Carmen. Para mí es un honor que me hayan invitado a participar de este panel. La Cátedra Horacio Giberti y el IADE son muy caros a mis afectos y a mis aprendizajes. Es muy bonito estar acá compartiendo con estos compañeros y compañeras, desde mi trabajo y militancia.

Susana, cuando me convocó, me pidió que hablara de los agricultores familiares, pero de aquellos más capitalizados. Alejandro Rofman hizo ya el análisis de algunas de las cadenas, vinculado, lógicamente, a los pequeños productores. Javier hizo referencia también a esto. Me parece que voy a dar otro tono a la presentación, retomando algo que se mencionó mucho, que es la reprimarización. No es un proceso que se inicia en esta etapa, pero que se profundiza. En el orden del capitalismo globalizado, a nuestro país le toca la función de ser proveedor de commodities. Eso marcó durante un buen tiempo todas las políticas agropecuarias, y en gran parte este mandato ha ido impregnando las políticas públicas referidas a la minería y energía. Si bien podemos analizar, como hizo Matías, la evolución histórica de las

políticas públicas relacionadas con la agricultura familiar, merece también una reflexión el hecho de que podamos tener una mirada crítica sobre lo que significaron esas políticas públicas, con avances y con retrocesos, pero hoy, esta etapa del capitalismo globalizado nos lleva fundamentalmente al desarrollo de una agricultura y de una acumulación del capital por desposesión

Entonces, me parece importante hacer énfasis en esto. Seguramente Viviana y Florencia van a continuar profundizando sobre este tema, pero el sentido que se le dio a toda la cuestión de la producción de *commodities*, la agroexportación y los agronegocios como algo que marcaba el norte de todo el sector agropecuario implicó que la construcción de las políticas públicas para la agricultura familiar se constituyera en un campo en disputa. Es importante plantearlo también desde ese lugar, porque, así como esta modalidad de producción implica disputas territoriales muy profundas, la desposesión de la tierra y el avance de la frontera agropecuaria, algo que ustedes trabajaron en todas las Jornadas de la Cátedra y en las publicaciones que vi, impregna todo y está presente en esa disputa, y hoy tiene una acentuación muy fuerte.

Todos conocemos la construcción de la categoría de “agricultura familiar” y la crítica a las políticas de los noventa, que nos han llevado a pensar que aún subsiste una invisibilización de lo que es el otro campo. Si una de las batallas más fuertes fue, con la resolución 125, la visibilización de un solo campo, obviamente esto permitió replantear la tarea comunicacional a la sociedad y mostrar que existen campos diversos y con lógicas productivas diversas. Básicamente, todo el modelo centrado sobre el sector hegemónico agroexportador plantea que es la modernización agropecuaria, la incorporación de tecnología y la eficiencia frente a la competitividad lo que va a determinar la dinámica del sector, cuando en realidad hoy estamos asistiendo a una gran preocupación acerca de la sustentabilidad de la agricultura familiar. Estamos viviendo un momento crítico en el cual se corre el riesgo de una profundización de la desaparición de los agricultores familiares, porque se está nuevamente planteando que los sectores competitivos y dinámicos son los que tienen lugar en la agenda de las políticas macroeconómicas, como han dicho ya quienes me precedieron, y nos olvidamos de la sustentabilidad de la agricultura familiar.

Cuando nosotros hablamos de la sustentabilidad de la agricultura familiar pensamos en un sector que, como decía Matías, es clave en la ocupación territorial, en la generación de mano de obra, en la producción de alimentos, y por eso hay que poner el foco en esa posibilidad de la agricultura familiar, que claramente brinda la posibilidad de mitigar los impactos ambientales que están sucediendo y la de aumentar la capacidad para la inclusión social en los territorios, además de la seguridad y soberanía alimentaria, como eje estratégico de la agricultura familiar, y la conservación de la biodiversidad. Todos estos puntos son estratégicos y realmente, con lo que está pasando con las políticas actuales, ni siquiera están en la agenda de las políticas públicas. Esta cuestión de la acumulación por desposesión nos pone, básicamente, en una tensión fortísima entre lo que es la dimensión que tienen el ambiente y la naturaleza para el sector dinámico de la agroexportación y lo que significa para los agricultores familiares y para los indígenas esa relación con la naturaleza.

Estamos encontrándonos con serias dificultades que se han profundizado enormemente en este tiempo, vinculadas con el problema del acceso a la tierra y al territorio y con el acceso al agua, que son realmente problemas muy serios a lo largo y ancho de nuestro país, y por otro lado la fuerte disputa que se da con otras actividades en el territorio: la minería, la inversión inmobiliaria para desarrollos urbanos y emprendimientos vinculados con la actividad del turismo, sobre todo lo relacionado con el turismo empresarial, y que seguramente Viviana va a ahondar respecto a la situación de los pueblos indígenas .

Desde la construcción que se fue haciendo durante buen tiempo respecto de la modernización en el agro, ha habido numerosos debates acerca del tema de la modernización como el eje desde las políticas públicas, cuando se sostiene que todos los productores son empresarios en potencia, y se desconocen las lógicas productivas particulares. Hay una complejidad tan grande que es interesante analizarla desde distintas perspectivas, en cuanto es lo que impregna las políticas públicas actuales, pero también tenemos que darnos la discusión sobre algo que mencionó Alejandro cuando se promovió el Plan Estratégico Agroalimentario. También en esa discusión sobre los objetivos de la política agropecuaria, que buscaba reactivar el mercado interno, incorporar valor agregado, y exportar, se enfatizaba la centra-

lidad del agronegocio para el cumplimiento de estos objetivos. Por supuesto, sabemos de las dificultades que conlleva la construcción de otra proyección política estratégica frente a los sectores hegemónicos en el poder, de manera tal que en la discusión sobre el Plan Estratégico Alimentario algunos actores pensaban al sector de la agricultura familiar como marginal. Había tensiones frente a la construcción de políticas: se decía que era un sector residual que había que pensarlo desde la perspectiva de la modernización, y nos costó muchísimo a los que estamos acá defender esta necesidad de sostener y pensar la agricultura familiar como un actor estratégico y respetando sus lógicas productivas. Se sintió la contradicción en el fondo de este modelo, esta sensación de los campos en disputa permanente, y en ese sentido es algo muy complejo, y lo digo como parte que me siento del proyecto nacional y popular, sin dejar de pensar desde una línea crítica: hay cosas que no pudimos hacer o no quisimos profundizar, porque hubieron muchas disputas internas.

Una cuestión muy interesante de la construcción de las políticas públicas con las organizaciones campesinas e indígenas de la agricultura familiar que se instaló durante la última década, fue la ampliación de derechos, el pensar las políticas públicas desde los sujetos de derecho, lo cual fue un cambio muy significativo. Pero al mismo tiempo creo que hay que hacer una crítica muy profunda a la construcción de políticas públicas en la etapa anterior, donde hubo algunos intentos de cooptación de ciertas estructuras de la agricultura familiar, algo que es preocupante si pretendemos construir política desde otro lugar. Esta es una crítica al devenir, a cómo se fueron dando esas políticas, e incluso la posibilidad de tener una ley de agricultura familiar implicó campos de disputa dentro de nuestro propio Ministerio.

72

De todas maneras, más allá de esta crítica profunda que podemos hacer a distintas concepciones acerca de las políticas públicas y de los campos de disputa en el mismo Ministerio en la etapa anterior, en la actualidad, sin duda alguna, estamos asistiendo a un período realmente preocupante, no sólo por las políticas económicas sino también por la instalación en la sociedad de una lógica de estigmatización de muchos sectores. En este sentido, si bien en la década pasada no se han terminado de resolver problemáticas como el acceso a la tierra y al territorio por parte

de campesinos e indígenas, en gran parte por falta de voluntad de los gobiernos provinciales, hoy estamos asistiendo a un proceso de estigmatización muy profundo respecto de los campesinos e indígenas que están luchando por la tierra y el territorio. Esto es gravísimo, porque en una etapa hermosa de ampliación de derechos y de construcción de sujetos que interpelan por el respeto y la garantía de los derechos que los asisten, hoy nos encontramos con un posicionamiento muy claro por parte del sector vinculado con el agronegocio que está pretendiendo imponer sus intereses, a modo de ejemplo citamos una nueva ley de ordenamiento territorial, que se intentó sancionar en Córdoba. En nuestra provincia, Salta, claramente están avanzando sobre eso, con el grueso de la sociedad que lo comparte. Hay un volver atrás en los derechos adquiridos, un cuestionamiento desde la conformación de asociaciones de propietarios de la tierra hacia la población indígena en su lucha por el acceso y control territorial que básicamente pretende invalidar todo lo avanzado en materia de derechos hasta ahora. Realmente hay muchísima soledad y lo más preocupante es que durante todo este tiempo de políticas públicas que promovían el fortalecimiento de los procesos organizativos, no se ha logrado consolidar una confluencia de agendas comunes y como decía, tenemos que hacernos una profunda autocrítica. Seguimos asistiendo a procesos de una honda fragmentación de las organizaciones de la agricultura familiar, campesina e indígena, y eso conlleva dificultades muy grandes para hacer frente a las amenazas que se vienen.

Lo que se observa en el interior de nuestro país son serias acechanzas que ponen en riesgo la continuidad de explotaciones agropecuarias de la agricultura familiar más vinculadas con el mercado, con cierto nivel de capitalización y que requieren abundante mano de obra. Alejandro hizo mención a los productores de peras y manzanas, pero también estamos observando serias dificultades en los productores de la agricultura familiar vinculados con la producción de tabaco, caña de azúcar y horticultura, que reconocen como causas entre otras a la retracción del consumo interno, la desregulación del comercio interior, el incremento en los costos de producción, bajos precios de venta. Observamos estos procesos con mucha preocupación, ya que además repercuten en la demanda de mano de obra provista por los agricultores familiares de subsistencia, sector muy significativo en la región NOA cuyas unidades de producción y consumo tienen un componente muy fuerte de sus ingresos por la venta de fuerza de trabajo.

En ese sentido, también es una alerta muy grande, porque el circuito laboral de la mano de obra está en seria crisis. En toda la región NOA, si bien la persistencia del campesinado se explica en gran parte desde la funcionalidad del desarrollo del capitalismo a través de la provisión de mano de obra para la producción de tabaco y caña de azúcar originalmente, y posteriormente su incorporación a otros circuitos laborales extrarregionales, hoy estamos viendo serias dificultades también en cuanto a su inserción, porque la crisis de la pera y la manzana, en el sur y de la vitivinicultura en Mendoza, genera menor absorción de mano de obra temporaria y por lo tanto menores posibilidades de obtener ingresos en la estrategia de la producción familiar. Eso también nos alerta sobre otras situaciones.

Por otro lado, hay una enorme preocupación acerca del daño enorme que se está produciendo a la naturaleza, que viene desde un buen tiempo a esta parte. Incluso en momentos en los cuales la ley de bosques nativos impedía los desmontes, en mi provincia se desmontaron 500.000 hectáreas de manera ilegal durante todo este tiempo, con la anuencia del gobierno provincial y de los sectores que integran la estructura de gobierno. Urtubey y Romero han sido denunciados por Greenpeace como los mayores promotores de los desmontes, y en ese sentido –Viviana seguramente lo va a tratar– se está afectando la reproducción material y cultural de las comunidades indígenas.

Son todas situaciones de alarma, no sólo por la caída de un buen número de productores familiares en la medida que continúe esta política macroeconómica sino también respecto las condiciones de vida de gran parte de la población rural. Son tiempos complicados, muy difíciles, pero más aún por la validación que hacen ciertos sectores de la sociedad sobre estos procesos. Ni qué hablar de lo que está pasando con el pueblo mapuche y todo lo que vemos estos días en los medios. Parecería que nuevamente se quiere instalar a las comunidades que reclaman su territorio como terroristas, como enemigos internos, en general mediante su estigmatización.

Tal vez haya sido confusa con tantas idas y vueltas, pero me parecía importante tomar estos temas y mostrar lo más atroz de este modelo económico basado sobre la mercantilización de la naturaleza, detrás de las disputas que existen hoy y la le-

gitimidad que eso tiene en el nivel de algunos sectores dominantes. Después podemos profundizar todo esto a partir de las preguntas sobre algunas de las grandes contradicciones de la etapa anterior. Yo reivindico muchísimo toda esta etapa que pasó, especialmente muchas de las políticas que se llevaron a cabo en nuestro Ministerio con la creación de la Secretaría, pero también tenemos que ser muy auto-críticos respecto de las asignaciones presupuestarias, lo cual, obviamente, también tiene que ver con los campos en disputa.

Mientras haya un sector hegemónico dominante y una gran fragmentación desde el lado de la agricultura familiar, nos encontraremos con dificultades y campos en disputa, Asimismo no quiero dejar de mencionar los grandes problemas que está habiendo en el nivel institucional con las políticas públicas y el desmantelamiento de las instituciones y de las investigaciones en ciencia y tecnología; también la pérdida de autonomía de muchas de las instituciones científicas para definir una agenda de trabajo, que fue uno de los grandes avances que hubo durante toda esta etapa que pasó, lo cual implica también la imposibilidad o la dificultad que existe para generar conocimientos en ciencia y tecnología que sean acordes con las lógicas productivas de la agricultura familiar. Ese es otro tema muy preocupante: hoy, hablar de una agenda para la consecución de soberanía alimentaria o de seguridad alimentaria resulta muy difícil ante lo que está sucediendo en el Estado y en las instituciones.

Florencia Gómez

Abogada experta en políticas de tierras rurales. Directora Ejecutiva de GAJAT-CEPPAS. Consultora independiente. Ex Directora Nacional del Registro Nacional de Tierras Rurales dependiente del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Fue asesora de la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública del Ministerio de Planificación Federal Inversión Pública y Servicios y Secretaría Técnica del COFEPLAN. Coordinó el área de Tierras en el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación. Tiene publicaciones en la materia.

Buenas tardes. Gracias por la invitación. Hablar de la distribución de la tierra en el país y enmarcarlo en las valiosas palabras de quienes me han precedido no es muy fácil. Yo quisiera acercarle algunos pensamientos y algunas cuestiones que me ha tocado conocer por la práctica o por la gestión. Un año y medio afuera de la gestión me sirve para hacer una especie de introspección y plantearme cuáles han sido nuestros errores y qué haríamos si estuviéramos de nuevo a cargo, pensando siempre en los productores de la agricultura familiar como sujetos de derecho y en garantizar el acceso a la tierra de las comunidades campesinas e indígenas.

En ese sentido, quisiera compartir algo que hicimos en 2015 cuando estaba al frente del Registro de Tierras: organizamos el primer seminario sobre Políticas de Tierras. Yo sentía que teníamos que hacer una especie de cierre para ver qué se había hecho con la cuestión de la tierra en el país. Mientras lo organizaba, y después de hacerlo, tenía el presentimiento de que se podrían haber realizado muchas más cosas, pero hoy, con el diario del lunes, lo confirmo. Ahora, trataré de explicar por qué pienso eso y cuáles entiendo son los desafíos de aquí hacia adelante.

Quando hablamos de la distribución de la tierra, tenemos que tener en cuenta algunos datos, pero lo principal es que en la Argentina no hay datos. Tenemos información fragmentada en distintos lugares. Recuerdo el estudio que coordinó Karina Bidaseca, que fue el primer estudio cuantitativo sobre la posesión de la tierra, fue como una foto de la situación y llevó mucho esfuerzo, el trabajo se inició en 2011 y se publicó en 2013. Está disponible en la web, en la página de la UCAR, con el título "Relevamiento y sistematización de los problemas de tierra de los agricul-

tores familiares”. Ese estudio arroja datos que vierten las organizaciones, lo que no es poco decir cuando tratamos la cuestión de la tierra. Es un estudio construido sobre la base de la confianza. Vuelvo al tema de la confianza: es un estudio que arrojó datos de 9.200.000 hectáreas en el nivel nacional. Más del 88 % de los encuestados se consideran poseedores. De ese 88 %, más del 76% tiene posesión desde hace más de veinte años. Estamos diciendo entonces que es un problema de políticas públicas, que está en la base de muchos conflictos (se han contabilizado 857). Cuando se les pregunta sobre la antigüedad del conflicto, la mayor parte relataba que tenía entre uno y nueve años, es decir a partir de 2003, lo cual es un dato de la llamada “pesada herencia”. Este dato coincide con la evolución del monocultivo de la soja, de esa especie de explosión agrícola que hubo y del corrimiento de la frontera agropecuaria.

La primera cuestión es, entonces, la de los conflictos. La segunda, los datos sobre la disminución o el agrandamiento de las explotaciones agropecuarias. Se reducen las pequeñas y aumentan de tamaño las de más de 2.000 hectáreas. Los datos con los que contamos son los de los Censos Nacionales Agropecuarios, el último incompleto, con más de 20 millones de hectáreas sin evaluar.

Cuando me refiero a que no hay datos, en el Censo Nacional Agropecuario se habla de explotaciones agropecuarias, pero si analizamos las fichas censales no se releva quiénes son los propietarios de la tierra. Se relevan los tamaños de las explotaciones agropecuarias pero no los titulares dominiales. Aquí rescato otra palabra, que hace un rato se mencionó: transparencia. Me parece que como desafío tenemos que incorporar la transparencia en la trazabilidad en las explotaciones agropecuarias, porque todas estas cuestiones que estamos viendo de ampliación de derechos colectivos y sociales siempre tienen una contraparte, la opacidad, cuando los afectados no pueden dar con el responsable de una aplicación de agroquímicos indebida y no puede mandar una carta documento, están viendo afectado el ejercicio de sus derechos.

La opacidad en la titularidad dominial de la tierra implica que la sociedad en su conjunto advierte sobre los conflictos y sus efectos, pero no cuenta con una visión integral de la situación. Esta especie de esmerilamiento, que no permite conocer

de quién es la tierra, es una tarea pendiente en esa construcción de derechos y de políticas basada sobre la transparencia.

El otro dato que podría traer a colación es el de la extranjerización de la tierra. Los últimos datos que tengo son de abril de 2015, donde se ve que aproximadamente un 6 % de la tierra en el país está extranjerizada. El dato más relevante para mí, por haber trabajado más con las comunidades campesinas e indígenas, es el que vincula la concentración con la extranjerización. Este dato partía a través de una especie de intuición que le transmití a un colaborador: “Fijate: me parece que hay extranjerización porque hay concentración, hagamos rangos para evaluar”. Realizamos entonces una escala de las parcelas de menos de 100 hectáreas, de 100 a 1.000, de 1.000 a 10.000, de 10.000 a 100.000 y de más de 100.000. Los resultados fueron contundentes: el 1 % de los propietarios tienen cerca del 80 % de la tierra extranjerizada. Se trata de 253 personas físicas y jurídicas que tenían casi el 80 % del territorio argentino extranjerizado. Es decir que aproximadamente 12.5 millones de hectáreas están en manos del 1 % de los propietarios.

Rango de hectáreas	Cantidad de titulares	Porcentaje de titulares	Superficie extranjerizada (Ha)	Porcentaje de extranjerización
0-100	15.822	84,87%	202.878	1,28%
100-1.000	1.868	10,02%	602.756	3,80%
1.000-10.000	700	3,75%	2.412.513	15,19%
10.000-100.000	226	1,21%	6.801.793	42,83%
100.000-1.000.000	27	0,14%	5.861.128	36,91%
Total general	18.643	100,00%	15.881.069	100,00%

Entonces, podemos decir que hay extranjerización porque antes hubo concentración, y la concentración se acentuó, porque si hoy hiciéramos un relevamiento territorial, una especie de catastro nacional, nos daríamos cuenta del grado de concentración de la tierra en manos nacionales y especialmente del porcentaje de esa tierra que está en manos extranjeras. Por eso podemos decir que la propiedad de la tierra está concentrada en la Argentina, sin perjuicio de que, a primera vista, si uno va al Registro de la Propiedad Inmueble –y este es uno de los mayores aprendizajes de haber pasado por el Registro– se encuentra con algo que parece no confirmar lo que pensábamos ya que distintos inmuebles en apariencia pertenecen a distintas personas jurídicas cuando el controlante es el mismo. Pude además, analizar expedientes de los estudios jurídicos “popes” de la calle Alem o de la City por-

teña, que en muchos casos son sedes sociales de las empresas titulares de estos grandes campos o sus abogados son miembros del directorio de esas empresas. Esto me permitió conocer cómo piensan hacia adentro y cómo actúan para esconder el capital, porque ese esconder finalmente tiene como objeto la opacidad.

Uno de los desafíos que tenemos como sector y como sociedad civil, como academia, es hablar por un lado de la transparencia y por el otro del desarrollo sustentable, porque no podemos hablar de desarrollo sustentable para todos los argentinos si no hay transparencia en el manejo de capital. No podemos seguir hablando de paraísos fiscales sin inmutarnos. De hecho, entre los datos de extranjerización de la tierra, 1.113.000 hectáreas pertenecen a sociedades radicadas en paraísos fiscales. En una de las últimas respuestas del Jefe de Gabinete de Ministros al Congreso de la Nación, mencionaba que este tema no era relevante. En la última reunión del Consejo de Participación Indígena, según nos comentaron miembros de las comunidades, desde el Gobierno dijeron: *“Paren con lo del reconocimiento. ¿Hasta cuándo van a seguir?”*. Este tipo de manifestaciones, que parecen anécdotas, a veces se traducen en políticas reales.

Hablaba antes de la trazabilidad y de la transparencia, de las explotaciones agropecuarias, forestales y mineras en tierras rurales para saber quiénes realizan estas acciones extractivistas en desmedro de los pueblos originarios y de los criollos y campesinos, de la agricultura familiar en su conjunto, porque finalmente terminan siendo expulsados por las mineras, por explotaciones agrícolas y por los desarrolladores inmobiliarios si se trata de áreas de expansión urbana. Nos cansamos de ver a compañeros y familias de Monte Grande cuyos asentamientos están siendo desplazados por los barrios cerrados o “countries”, porque el valor de la tierra aumenta. Un productor, Daniel, que está en la Mesa de la Agricultura Familiar de la Provincia de Buenos Aires, fue toda la vida productor de conejos y ahora tiene al lado un country. Los conejos molestan a la gente del country, pero la realidad es que ese barrio privado se autorizó sin un ordenamiento territorial. Cuando la mano del Estado se corre, necesariamente avanza el mercado en desmedro de los más vulnerables.

Remarco entonces estos puntos: no hay datos, pero hay una especie de espejo o de presunción que nos permite decir que hoy la propiedad de la tierra está concentrada. Tengo ejemplos para darles: en la provincia de Buenos Aires había cerca de 200.000 hectáreas en manos de una sociedad anónima constituida en Uruguay (hasta hace poco considerado un paraíso fiscal), integrada por varias sociedades unipersonales cada una correspondiente a un miembro de esa familia argentina de apellido “ilustre”. Cuando observamos dicha situación los abogados explican que no se trata de maniobras de evasión impositiva sino que responde a una planificación sucesoria. Lo cierto es que esas 200.000 hectáreas a pesar de pertenecer a personas humanas argentinas estaban a nombre de una empresa radicada en un paraíso fiscal. Un escribano del medio, hoy devenido en funcionario del actual gobierno, me decía que no era necesario seguir ahondando o “descascarando” a las sociedades para saber si se llegaba a paraísos fiscales o no, o la nacionalidad de esas sociedades u origen del capital. Cabría preguntarse si realmente no era necesario.

¿Por qué esta reserva? Porque el capital no quiere ser encontrado. Como decía, esto fue parte de un aprendizaje para mí. Había empresas o estudios jurídicos que venían a preguntar cómo se podía “esquivar” la ley, o lo preguntaban por mail: “¿Podemos esquivar la ley de esta manera?”, y adjuntaban propuestas de estructuras societarias inverosímiles siempre mediante contratos innominados. Porque hay algo que debemos tener en cuenta, el derecho, o al menos la regulación siempre está atrás de la realidad, sobre todo del mercado. Se inventan contratos y se los regula, hasta que se inventan otros. Así el Estado nunca llega a regular al mercado. Pero las empresas serias lo hacen de otra manera. Chandon pretendía comprar 50 hectáreas en Mendoza, pero como la Provincia no había determinado sus equivalencias les regía el tope de 1.000 hectáreas por lo que a esa empresa no le daba el tope personal, habrá tenido entre Salta y Mendoza unas 1.100 hectáreas aproximadamente. Esta empresa estuvo durante un año haciendo el lobby necesario para que la Provincia sacara la reglamentación, finalmente Mendoza aprobó sus equivalencias, pasaron por el Registro y obtuvieron el certificado.

Después de operada la modificación de la Ley de Tierras 26.737 mediante el Decreto simple 820/2016 el Gobierno permitió que la tierra pueda extranjerizarse sin tope alguno debido a que la extranjerización a través de la transferencias de ac-

ciones sólo debe “comunicarse” al Registro Nacional de Tierras Rurales, sin que exista siquiera una sanción ante la falta de comunicación. Esta transferencia de acciones, es un modus operandi de las sociedades, manteniendo la razón social y modificando el control del capital accionario, sin que el Registro de la Propiedad Inmueble de la Provincia donde se halle el inmueble tome siquiera conocimiento de la transacción. El gran perjuicio que causó este decreto a los argentinos no radica sólo en la liberación de la extranjerización de la Tierra, sino en la pérdida de datos que recabamos al momento de poner en funcionamiento el Registro de Tierras. Para dar un ejemplo, en ese momento se sacó una fotografía para en base a esos datos poner en marcha el organismo y aplicar las limitaciones. Pero el mercado inmobiliario es como una película, hay que seguir filmando. Este decreto lo que hizo es tapar el lente de la cámara.

Volviendo a lo que es la distribución de la tierra y otras cuestiones de la política sobre tierras, hoy el INAI está prácticamente vaciado de competencias y de recursos, la Secretaría de Agricultura Familiar prácticamente no aprueba viáticos a los técnicos para hacer su trabajo en el territorio. Hay programas que están más o menos tratando el problema de la tierra, el Programa Arraigo del Ministerio de Agricultura, pero en la medida en que se pueda trabajar con las provincias, y ahí vuelvo a un tema que mencioné al principio, que es el de la confianza. Tanto el Frente Nacional Campesino como el Foro de la Agricultura Familiar nos mencionaron que no pueden completar las fichas que les llevan del Ministerio, porque no saben qué van a hacer con los datos. Estamos en presencia de una especie de doble desolación. Los agricultores familiares no solamente se están defendiendo de los hechos del mercado, como los desalojos de empresas, sino que también se tienen que cuidar del Estado.

Creo que nosotros tenemos un desafío muy grande por delante, tanto desde la academia como desde la sociedad civil. En estos tiempos desde la sociedad civil conformamos una Mesa Nacional de Tierras, donde hay algunos compañeros de la cátedra de Soberanía Alimentaria y de otras organizaciones, para emular aquellas experiencias exitosas o de “buenas prácticas”, como dicen los organismos internacionales, en territorios históricamente hostiles en esta temática como Santiago del Estero. La Mesa de Tierras ha sido un ejemplo de trabajo en red. Yo rescato esos

espacios de articulación de la sociedad civil con la academia y suscribo completamente lo que han dicho los colegas, porque estamos en tiempos en que tenemos que pensar cómo mejorar el acompañamiento a los agricultores familiares para que la desigualdad no avance. Un camino es claramente mediante la producción del conocimiento y la articulación entre los diferentes sectores, pero pensando desde nuevos paradigmas. “Estamos asistiendo a una preocupante demonización de los pueblos originarios”, como lo denunciábamos en el documento fundacional de la Mesa de Tierras en abril de 2017, a partir de una nota del diputado José Luis Patiño en Clarín en diciembre de 2016. Este diputado claramente desconocía todos los pactos internacionales incorporados a la Carta Magna, y por ende la Constitución Nacional por más lamentable que nos resulte.

De lo que se trata es de construir ideas. Me parece que lo que hoy tenemos, y hablo desde una conciencia de clase trabajadora, es la ley. No tenemos el poder económico sin embargo tenemos las ideas. Hay ideas que la sociedad admite, como las que se refieren a las cuestiones ambientales. Tengo un ejemplo –y pido disculpas, porque trato de ser práctica–, lo que ha pasado con las represas Néstor Kirchner y Cepernic. El gobierno actual tenía la intención de frenarlas, básicamente por ser un ícono del kirchnerismo. Las organizaciones ambientales y ambientalistas, desde el Banco de Bosques –una organización amiga del gobierno– y otras, judicializaron el proceso de audiencias públicas para la aprobación de los estudios de impacto ambiental y lograron frenarlo. Sin embargo, cuando los chinos supeditaron inversiones a la continuidad de las represas el mismo Gobierno motorizó la audiencia pública que se realizó en el Congreso. Resulta anecdótico que en este caso las represas rompieron la grieta, y no a la inversa.

Retomando, la cuestión ambiental es muy cara a los pueblos originarios, porque se enmarca en el buen vivir. Se puede no contar con el poder económico o mediático para repeler esos avances sobre los pueblos originarios o las comunidades campesinas, pero esto que mencionaba Cristina que me precedió en la palabra sobre la “mercantilización de la naturaleza” de alguna manera marca el desafío. Hablar de la transparencia o del ambiente a veces puede sonar como un cliché, pero son palabras que de alguna manera atraviesan esa famosa “grieta” y que siempre deja a los mismos, en este caso campesinos e indígenas sin acceso a un desarrollo sus-

tentable, y por ende igualitario. Imaginen si las 278 millones de hectáreas se dividen entre los 44 millones de habitantes, nos da un poco más de 6 hectáreas por persona, miren si detrás de la cuestión de la tierra no estará la desigualdad. El desafío entonces es tratar de pensar algunas estrategias o conceptos que tengan asidero en la sociedad y nos permitan construir un mejor vivir para todos los argentinos.





realidad económica

Nº 315 · AÑO 47

1º de abril al 15 de mayo de 2018

ISSN 0325-1926

Páginas 85 a 123

SISTEMA ESTADÍSTICO NACIONAL

Distribución del ingreso, bienestar y privación en la Argentina (1974/1993-2016)

Gabriel Calvi*

* Licenciado en Sociología, Universidad de Buenos Aires (UBA), Santiago del Estero 1029 - C1075AAU - CABA - Argentina. gcalvirodiles@hotmail.com

El Anexo puede consultarse en www.iade.org.ar

RECEPCIÓN DEL ARTÍCULO: agosto de 2017

ACEPTACIÓN: enero de 2018



Resumen

Finalizada la “emergencia administrativa” del INDEC el 31 de diciembre de 2016 y provistos ahora con los renovados insumos de información, así como con los criterios metodológicos recientemente introducidos, estamos en condiciones de evaluar en qué medida las nuevas evidencias que emanan del Sistema Estadístico Nacional (SEN) alteran la imagen y tendencias evolutivas de los principales indicadores de distribución del ingreso, bienestar y privación en nuestro país. ¿Cómo impactan las nuevas estimaciones de la contabilidad nacional sobre la participación asalariada en el ingreso generado? ¿Cuál es el nivel y cuáles son las tendencias que arrojan las nuevas estimaciones en materia de bienestar absoluto? ¿Qué implicancias tienen los cambios en la EPH y la nueva metodología de pobreza (con sus claroscuros ostensibles) sobre los niveles y evolución de la privación absoluta por ingresos en el país? Estas y otras cuestiones son abordadas en este trabajo, que tiene por propósito asistir a la elaboración de un diagnóstico genuino de la situación social pretérita y actual, sin el cual cualquier iniciativa orientada a mejorar las condiciones de vida de la población se convierte en un mero acto declarativo.

Palabras clave: Distribución funcional - Distribución personal del ingreso - Bienestar - Pobreza.

Abstract

Income distribution, wellness and deprivation in Argentina

With the "administrative emergency" at INDEC finalized 31st December 2016 and now supplied with renewed information tools as well as the recently introduced methodological criteria, we are now equipped to evaluate to which degree the new evidence stemming from the National Statistics System (SEN) alter the image and evolution trends of the main indicators for income distribution, wellness and deprivation in Argentina. How do current national accounting estimates impact the waged participation in the generated income? Which is the level and which are the trends that the new estimates in regards to absolute wellness lay out? Which are the implications of changes in EPH and the new poverty methodology (with its evident gray areas) on the levels and evolution of absolute income deprivation in Argentina? These and other matters are addressed in this article, which aims to assist the making of a genuine diagnosis of past and current situation, and without which any initiatives oriented to improve life conditions of the population become a mere declaratory act.

Keywords: Functional distribution - Personal Income Distribution - Wellness - Poverty

Introducción

En diciembre de 2015 una nueva gestión al frente del INDEC encaró el objetivo de normalizar la elaboración y difusión de información estadística oficial, dando por finalizado un período de casi diez años durante el cual las estadísticas públicas habían sido objeto de múltiples cuestionamientos. En un contexto signado por la “emergencia administrativa” (decreto 55/2016) el trabajo dinamizado por las nuevas autoridades del organismo fue intenso: no sólo se restableció, luego de un breve lapso, la producción y publicación periódica de estadísticas relevantes, sino que esa información ha estado acompañada sistemáticamente por el despliegue de los documentos metodológicos que la sustentan.

Finalizada la “emergencia administrativa” el 31 de diciembre de 2016 y provistos ahora con los renovados insumos de información, así como con los criterios metodológicos recientemente introducidos, estamos en condiciones de evaluar en qué medida las nuevas evidencias que emanan del Sistema Estadístico Nacional (SEN) alteran la imagen y tendencias evolutivas de los principales indicadores de distribución del ingreso, bienestar y privación en nuestro país. El abordaje de estas cuestiones resulta necesario para asistir a la elaboración de un diagnóstico genuino de la situación social pretérita y actual, sin el cual cualquier iniciativa orientada a mejorar las condiciones de vida de la población se convierte en un mero acto declarativo.

Cabe señalar que a los fines del abordaje propuesto se han tomado una serie de recaudos de importancia crucial. El primero de ellos es el relativo a la validación *a priori* de la normalización llevada a cabo en el INDEC. En otras palabras, las evidencias presentadas desde la asunción de las nuevas autoridades no serán objeto de cuestionamiento alguno, más allá de las observaciones que puedan hacerse sobre aspectos puntuales de algunas de las nuevas metodologías. En segundo lugar, los cambios introducidos en la EPH en 2016 nos llevan a tomar una serie de decisiones metodológicamente fundadas que nos permitan dar un tratamiento homogéneo a sus bases de microdatos. En tercer lugar, la ausencia de estimaciones

oficiales no cuestionadas sobre la evolución de los precios al consumidor para el período que abarca los años 2007 y 2015, nos obliga a cubrir el vacío estadístico de una manera lo más aproximada posible a los criterios de la nueva gestión del SEN.

Las fuentes de información que serán utilizadas en este trabajo incluyen, además de las elaboradas por INDEC (EPH, ENGH0 2004-2005, CCNN 2016, IPC-GBA 2016, ERL 2016, entre otras), datos sobre ejecución presupuestaria nacional, provincial y municipal y estadísticas de precios al consumidor de las DPE de San Luis y CABA.

Tratamiento de los insumos de información

En esta sección se detallan los criterios generales usados para el tratamiento de las fuentes de información que sirven de base a las estimaciones que serán presentadas en los restantes apartados. Los criterios específicos para cada una de ellas serán abordados en las secciones respectivas.

La Encuesta Permanente de Hogares

En el último año y medio INDEC ha introducido algunos cambios en la EPH, insumo relevante para las estimaciones que serán evaluadas. Entre las modificaciones introducidas se destacan el reemplazo de las proyecciones poblacionales que informan a los expansores y el restablecimiento del criterio de reponderación para gestionar la no respuesta en materia de ingresos, abandonando así la imputación por *hot-deck* implementada desde 2009.¹

Si bien el reemplazo de las proyecciones no tiene mayor impacto en el agregado poblacional urbano de la encuesta, sí altera sensiblemente los tamaños de algunos aglomerados así como la distribución de la población entre dominios de estimación (ver Anexo, Tabla 1). Como resultado de la modificación, por ejemplo, la población del GBA se acrecienta un 6,3%, incrementando consecuentemente su participación

¹ También fue abandonado el procedimiento de calibración de los expansores, que venía siendo empleado en la encuesta de modalidad continua desde el año 2009 (cf. INDEC (2009), Metodología 15).

en total urbano en más de 2,5 pp, que resulta de una reducción en la correspondiente a CABA (-0,4pp) y en un notable incremento de la del Conurbano (2,9pp).

Para que la comparabilidad de las estimaciones no se vea afectada por las nuevas proyecciones fueron creados nuevos expansores, en cada base trimestral de las encuestas de los años 2007 a 2015. Para ello fueron computadas externamente, a partir de la comparación de los tamaños poblacionales del cuarto trimestre de 2006 y del segundo de 2016 (primera EPH con nuevas proyecciones), tasas trimestrales de crecimiento vegetativo para cada aglomerado, así como los nuevos tamaños de cada ventana de observación de la EPH. Los nuevos expansores resultan de aplicar la relación entre la nueva proyección y la anterior a los expansores originales de cada aglomerado de las EPH trimestrales.

El abandono del procedimiento de imputación de ingresos por *hot-deck* y su reemplazo por la sobreponderación de los declarantes de ingreso –que es ciertamente otra forma de imputar ingresos– nos obliga, a los fines de comparar estimaciones, a trabajar con y sin imputación.² En este último caso, se procederá seleccionando únicamente los hogares/población que en cada onda/ventana de observación declaran la totalidad de sus ingresos (*listwise*).

Serán presentados tres tipos de estimaciones de pobreza y distribución personal del ingreso: con expansores originales (expansor 1); con expansores ajustados a las nuevas proyecciones poblacionales para los años 2007 a 2015 (expansor 2); con expansores ajustados a las nuevas proyecciones pero sin imputación de ingresos (expansor 3). Los procesamientos de EPH que requiera la estimación de la distribución funcional del ingreso serán realizados a partir de las nuevas proyecciones y con el criterio de no imputación.

El Índice de Precios al Consumidor

El diseño de un nuevo IPC-GBA con base abril-2016, elaborado a partir de la ENGH0 04-05, en reemplazo de los cuestionados equivalentes de la gestión ante-

² La calibración de las bases publicadas con posterioridad a 2009 y hasta 2015 (INDEC (2009) Metodología 15), impide el cómputo de (sobre) expansores para los hogares que declaran la totalidad de sus ingresos (pondih).

rior (IPC-GBA 08; IPCNu), es otra de las novedades introducidas recientemente por el INDEC. La novedad no subsana, sin embargo, el vacío de información existente entre los años 2007 y 2015, en los que los índices oficiales perdieron credibilidad. La forma que muchos especialistas encontraron hasta el momento para cubrir ese vacío de información consistió en el empleo de índices de precios de institutos provinciales (promedios simples o ponderados). INDEC mismo ha validado, en sus primeros comunicados de 2016, el uso de IPC provinciales como los de San Luis o CABA, hasta tanto estuviera disponible el nuevo IPC-GBA.

El problema del uso de IPC provinciales (incluso los validados por INDEC) es que, como resulta evidente, refieren a poblaciones con estructura de gasto muy diversa (San Luis o CABA) y que fueron diseñados a partir de información estadística recabada en momentos muy disímiles (ENGHO 96-97 vs ENGHO 04-05). Aquí proponemos una alternativa, con el propósito de presentar una serie de precios lo más homogénea posible al nuevo IPC-GBA, y que nos sirva de insumo para la estimación de la pobreza, en particular para el cómputo del expansor de la LI (α).

Dada la estructura del gasto de los hogares del GBA que surge de la ENGHO 04-05, su actualización a diciembre de 2006 –a partir de la información no cuestionada del IPC-GBA base 1999– y la estructura de ponderadores del nuevo IPC-GBA en la base abril de 2016, estamos en condiciones de acceder a la variación que experimentaron los precios relativos entre los extremos del período para el que no tenemos información confiable (ver Anexo, Tabla 2).³ Si aplicáramos a estas estructuras de gasto –diciembre de 2006 y abril de 2016–, la evolución del nivel general de los índices provinciales (aumento de 803%, de acuerdo con el empalme simple entre IPC-SL e IPC-CABA) quedaríamos en condiciones de reconstruir, entre extremos (2006-2016), evoluciones para cada capítulo que se adecuarían a los cambios en los precios relativos que surgen del nuevo IPC-GBA. El problema residiría en que

³ Cabe señalar que la Metodología 19 publicada por INDEC en 2016 es una versión preliminar, en la que los ponderadores del IPC-GBA tienen como base el mes de diciembre de 2015. A pesar de que en todos los informes de prensa INDEC persiste en publicar los ponderadores a diciembre de 2015, la base definitiva del índice y sus ponderadores refiere a abril del año siguiente. Los ponderadores de la base definitiva (abril de 2016) pueden ser reconstruidos con la información del primer comunicado de prensa del nuevo IPC-GBA, a partir de la variación mensual y las incidencias porcentuales (Cuadros 1 y 3 del informe del 15 de junio de 2016), pero sólo a nivel de capítulos (dado el nivel de agregación del Cuadro 3).

seguiríamos dependiendo de la evolución general de los precios de dominios (San Luis y CABA) distintos del GBA.

Una alternativa que aquí juzgamos más adecuada consiste en usar como parámetro razonable de la evolución (entre extremos) de los precios del capítulo alimentario las valorizaciones de la nueva CBA para el GBA (INDEC (2016), Metodología 22).⁴ De este modo, la información que sirve de base para estimar la variación de precios entre 2006 y 2016 refiere a igual dominio de indagación (GBA) y es producida por el mismo INDEC (ver Tabla 2 del Anexo). En este caso, la inflación reconstruida (IPC-GBAr) entre extremos se eleva un poco (835,2% entre diciembre de 2006 y abril de 2004).

Para reconstruir la evolución de los precios al interior de ambos extremos del período para el que la información oficial es cuestionada debemos sí recurrir a índices provinciales. En este caso fueron usados los IPC de San Luis y CABA (IPC-SL, para dic-2006/jul-2012; IPC-CABA, para jul-2012/abr-2016).⁵ Pero dado que el simple empalme de los capítulos de estos índices provinciales (IPC-SL/CABA) arroja entre diciembre de 2006 y abril de 2016 evoluciones distintas (ver Anexo, Tabla 3) a las que informa el índice reconstruido (IPC-GBAr) es preciso ajustar la variación mensual observada en cada momento, de modo de alcanzar, hacia abril de 2016, los niveles esperados. Con este objetivo se adicionó a la tasa de variación mensual observada en cada capítulo de la serie empalmada (IPC-SL/CABA) una sobretasa constante (k), que no es más que la diferencia respectiva entre la tasa mensual promedio esperada y la observada (Tabla 3 del Anexo). Como luego de este ajuste la evolución de cada capítulo entre extremos es idéntica a la esperada, el nivel general puede ser reconstruido a partir de la sumatoria ponderada (en la base)⁶ de los niveles de cada capítulo.

⁴ Estaríamos suponiendo que los precios alimentarios tuvieron el mismo derrotero que el índice implícito de la CBA.

⁵ Resultó necesario, previamente, homogeneizar los doce capítulos IPC-CABA a los nueve del IPC-GBA. Para ello se usaron promedios ponderados de los niveles de los tres pares de capítulos del IPC-CABA a integrar.

⁶ Los ponderadores pueden referir o bien a la base diciembre 2006=100, como en nuestro caso, o bien a la base del nuevo IPC-GBA de INDEC, abril de 2016=100. En cualquier caso la evolución general y la de cada capítulo resultan iguales a las esperadas.

Los índices mensuales que arroja el IPC-GBAr para el período en cuestión (2007-2016) son presentados en la Tabla 4 del Anexo. La evolución de los precios anterior y posterior al período reconstruido quedará señalada por otros índices elaborados por INDEC (IPC-GBA bases 1999, 1988 y 1974 empalmadas; IPC-GBA abr-2016), que serán usados en nuestras estimaciones.⁷

Cabe destacar que la inflación que informa el IPC-GBAr para el período en cuestión es sensiblemente superior a la que surge de los índices alternativos más difundidos. Por ejemplo, el aumento de 835,2% en el nivel general del IPC-GBAr entre diciembre de 2006 y abril de 2016 supera las variaciones que registran el IPC-CIFRA (promedio ponderado de índices provinciales) y el IPC-CESO (promedio simple de índices provinciales), de 815,9% y 754,5%, respectivamente, en igual período. Asimismo, una vez empalmado con el nuevo IPC-GBA de INDEC, arroja entre diciembre de 2006 y el tercer trimestre de 2016 un incremento en su capítulo alimentario de 1029%, que es bastante más elevado que el aumento de la LI según ODSA-UCA en igual lapso (932%). En resumen, el IPC-GBAr, elaborado fundamentalmente a partir de información generada o validada por la nueva gestión del INDEC, no conlleva ningún tipo de subestimación del fenómeno inflacionario para los años con información cuestionada.

Distribución del ingreso y bienestar absoluto

Distribución funcional del ingreso

Las nuevas autoridades del INDEC han realizado una profunda revisión del sistema de contabilidad nacional (INDEC (2016), *Metodología 21*), que está acompañada por una nueva estimación de la cuenta generación del ingreso (CGI). Lamentablemente, la nueva serie de CCNN, que reemplaza a la elaborada durante la gestión anterior, sólo presenta la CGI para el año base (2004).⁸ De modo que se

⁷ La información por capítulos para el mes de septiembre del año 1974, que no está disponible en el empalme de INDEC (base 1999), fue extraída de los comunicados del IPC base 1974, disponibles en la biblioteca del INDEC.

⁸ Recientemente INDEC ha comenzado a difundir la nueva CGI, pero sólo desde el año 2016 y sin brindar información para los años anteriores.

impone la necesidad de estimarla para los años restantes (2005-2016) a partir de la información disponible. Cabe señalar que la serie de la CGI de la base anterior de las CCNN (1993) no ha sido objeto de cuestionamiento por las nuevas autoridades del organismo estadístico y sigue disponible en el sitio web del INDEC (**tabla 1**).

Los principales insumos de información que permiten completar la nueva serie de la CGI no surgen de estimaciones, sino de registros administrativos. Dos registros administrativos en particular brindan buena parte de la información relativa al tamaño de la masa salarial a valores corrientes (un 83,4% de la del año base): los registros del SIPA y las series de gasto público. Los procesamientos de los registros del SIPA son presentados periódicamente por el INDEC (ERL, cf. INDEC (2016), Metodología 18) y permiten valorizar la masa salarial del sector privado registrado. Las series de gasto público, de las que resulta posible extraer la masa salarial de los trabajadores estatales, son de diversa índole: algunas de las elaboradas por la ONP-MECON brindan información sobre el gasto en remuneraciones de los tres niveles de gobierno y se encuentran disponibles hasta el año 2013 (CAI-SPA); para los años 2014 a 2016 se cuenta con información del gasto en remuneraciones del sector público nacional (CAI-SPN, ONP); para el sector público provincial hay información disponible hasta los tres primeros trimestres de 2016 (DNCFP-MECON); para los años 2014 a 2016 no se cuenta con información sobre el gasto en remuneraciones de nivel municipal, por lo cual fue estimado actualizando la última información disponible (2013) a partir de las variaciones que registra el gasto en remuneraciones del nivel provincial. Las series de puestos de trabajo del sector público para los años a completar (2005 a 2016) surgen de diversas fuentes: para los años 2005 a 2015 hay datos para el sector público nacional (SPN) de la DNOSSP-MECON y de INDEC e información del consolidado provincial, de la DNCFP-MECON; para los años 2014 a 2016 el MTEySS (OEDE) ha realizado una serie que además de completar la información nacional y provincial para el último año, ofrece estimaciones sobre los puestos municipales; para los años restantes 2005 a 2013 los puestos municipales fueron estimados a partir de las variaciones registradas en los puestos provinciales.

El resto de los componentes de la CGI (salvo el excedente de explotación, que se extrae como complemento) fue completado a partir de dos fuentes. Para los años 2005 a 2013 los puestos asalariados precarios y los no asalariados fueron extraídos del insumo de mano de obra de la versión anterior de la CGI base 2004. Para los años restantes se realizaron estimaciones a partir de las variaciones de puestos que informan las EPH de los segundos trimestres de cada año, única ventana de observación para la que contamos con bases para todos los años faltantes, contemplando la ocupación principal y las adicionales de los respondientes, considerando en cada caso que las ocupaciones adicionales son de igual tipo que las principales (asalariado o cuentapropista). La masa de ingresos fue estimada actualizando la remuneración mensual individual promedio para cada tipo de puesto que surge del año base de la CGI con la evolución de las remuneraciones respectivas que arrojan las EPH (segundos trimestres), contabilizando el ingreso de la ocupación principal y, como indicador del ingreso de las ocupaciones adicionales, ese mismo ingreso ponderado por la relación entre horas trabajadas en ocupaciones adicionales y horas trabajadas en la ocupación principal. Para la estimación de los puestos la expansión de la base contempló la corrección de proyecciones poblacionales (expansor 2), para la estimación de las remuneraciones se omitió cualquier imputación (expansor 3).

De las estimaciones realizadas a partir de la nueva base (2004) de la CGI,⁹ presentadas en la Tabla 2) se desprende que entre 2004 y 2015 la participación de los trabajadores en el valor generado en la producción atravesó por un proceso de fuerte recomposición.¹⁰ Ese proceso fue de tal envergadura que hacia 2015 los trabajadores (asalariados y no asalariados) se apropiaban del 67% del valor generado (**gráfico 1**), superando incluso el mejor registro de la base anterior (de 66,3% hacia el año 1993). Como contracara de ese proceso, entre esos años el excedente de explotación (EEB) se retrajo de manera ostensible, pasando del 51,6% del VABpb al

⁹ Nuestras estimaciones para el año 2016 difieren levemente de las que arroja la información oficial para igual año: aquí estaríamos subestimando levemente (en -1,4pp) la masa salarial y sobre estimando el IMB (en 2,7pp). Cf. INDEC (2017), Cuenta generación del ingreso e insumo de mano de obra. Estimación provisoria del primer trimestre de 2017 (Buenos Aires, Ministerio de Hacienda).

¹⁰ La CGI de la base 1993 es conocida y ya ha sido objeto de distintos análisis.

Distribución del ingreso, bienestar y privación en la Argentina (1974/1993-2016) / Gabriel Calvi

Tabla 1
CGI (base 1993)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
	\$M corr														
VABpb	208.285	227.143	229.091	240.923	257.445	262.838	250.419	251.166	237.211	272.756	320.606	374.808	444.767	545.332	670.756
RTA	93.099	93.558	91.574	90.376	95.547	100.657	101.934	101.708	99.769	94.493	109.833	135.354	171.365	226.062	288.040
Privados registrados	52.355	51.350	49.311	48.116	51.396	54.359	53.808	53.218	53.550	50.662	60.069	77.499	99.729	133.918	172.819
Públicos	24.729	26.525	26.801	26.458	27.298	28.810	30.328	31.266	30.444	29.957	33.005	37.554	47.896	63.356	83.258
Privados no registrados	16.015	15.682	15.462	15.802	16.853	17.487	17.799	17.224	15.776	13.873	16.759	20.300	23.298	28.789	31.963
IMB	45.044	44.473	41.775	40.587	41.572	42.666	41.535	41.135	38.332	36.642	43.247	51.789	61.999	73.431	75.010
EEB*	70.142	89.112	95.743	109.960	120.326	119.515	106.949	108.324	99.110	141.621	167.525	187.666	211.403	245.839	307.707
	miles de puestos														
Puestos de trabajo	13.231	13.036	12.651	12.877	13.627	14.190	14.322	14.346	14.018	13.240	13.907	14.914	15.562	16.453	17.047
Asalariados sector público	1.867	1.880	1.888	1.901	1.930	1.976	2.045	2.058	2.089	2.069	2.090	2.134	2.206	2.293	2.364
Asalariados privados	7.380	7.277	7.119	7.324	7.915	8.313	8.404	8.407	8.118	7.406	7.907	8.762	9.312	10.005	10.521
Registrados	3.746	3.686	3.517	3.598	3.890	4.122	4.104	4.063	3.995	3.602	3.826	4.274	4.771	5.314	5.820
No registrados	3.635	3.591	3.602	3.726	4.025	4.191	4.300	4.344	4.123	3.803	4.080	4.488	4.542	4.692	4.701
No asalariados	3.983	3.879	3.644	3.651	3.781	3.901	3.873	3.882	3.811	3.765	3.910	4.018	4.043	4.155	4.162
	% del VABpb														
RTA	44,7	41,2	40,0	37,5	37,1	38,3	40,7	40,5	42,1	34,6	34,3	36,1	38,5	41,5	42,9
Privados registra- dos	25,1	22,6	21,5	20,0	20,0	20,7	21,5	21,2	22,6	18,6	18,7	20,7	22,4	24,6	25,8
Públicos	11,9	11,7	11,7	11,0	10,6	11,0	12,1	12,4	12,8	11,0	10,3	10,0	10,8	11,6	12,4
Privados no registrados	7,7	6,9	6,7	6,6	6,5	6,7	7,1	6,9	6,7	5,1	5,2	5,4	5,2	5,3	4,8
IMB	21,6	19,6	18,2	16,8	16,1	16,2	16,6	16,4	16,2	13,4	13,5	13,8	13,9	13,5	11,2
EEB*	33,7	39,2	41,8	45,6	46,7	45,5	42,7	43,1	41,8	51,9	52,3	50,1	47,5	45,1	45,9
Precios															
IPI	100	103	106	106	106	104	102	103	102	133	147	160	175	198	226
IPC-GBA**	100	104	108	108	108	109	108	107	106	133	151	158	173	192	224
	Descomposición SPK														
Productividad	188	209	213	224	226	222	209	207	204	209	210	203	206	206	215
Wv SPK	93	88	84	81	80	79	79	78	81	65	64	71	76	85	87
IPC/IPI	1,00	1,01	1,01	1,02	1,03	1,05	1,06	1,04	1,04	1,00	1,03	0,99	0,99	0,97	0,99
RTA/VABpb SPK	49,4	42,9	40,4	36,8	36,2	37,5	40,1	39,4	41,2	31,3	31,4	34,3	36,8	39,8	40,0

* Incluye otros impuestos a la producción netos de subsidios.

** Para el año 2007 fue usado el IPC-GBA.

Fuente: Elaboración propia en base a información de INDEC.

33%.¹¹ Se observa también que durante el último año de la serie (2016) el colectivo de trabajadores experimentó un retroceso de 2,3 pp en su participación.

Los datos señalan que la recomposición observada entre 2004 y 2015 fue el resultado exclusivo del incremento de la participación asalariada, que hacia 2015 superaba el 52% del VABpb frente al magro 32% del año 2004. En particular, la tendencia señalada se explica por el aumento de la porción del ingreso generado apropiada por los asalariados registrados en la seguridad social (privados y públicos): la masa salarial de los registrados representaba en 2015 el 46,8% del valor generado, mientras que en 2004 sólo alcanzaba al 27,1%. Lo relevante de esto último es que la tendencia señalada sólo puede ser seriamente impugnada si ponemos en duda la veracidad de la información que se desprende del sistema de contabilidad nacional elaborado por la nueva gestión del INDEC.¹²

Este proceso de recomposición de la participación de los trabajadores en el ingreso generado se enmarca en un ciclo de crecimiento económico persistente: intenso hasta 2011, con la sola excepción de la fuerte caída del año 2009 (-5,7% para el VABpb), y mucho más moderado y oscilante en los años restantes (hasta 2015 inclusive). De modo que el señalado aumento de la participación de los trabajadores en la renta sería evidencia parcial¹³ de una mejora absoluta en el bienestar agregado de la población en esta etapa (2004-2015) y, como contracara, de un deterioro del correspondiente al capital y sus representantes, los empresarios capitalistas.

Un análisis comparativo de los factores determinantes de la evolución de la participación asalariada (formalizado en la expresión [1]), para los años de la convertibilidad monetaria (1993-2001) y la posconvertibilidad (2002-2016), nos

¹¹ Dado que en la nueva base de las CCNN casi la totalidad de los subsidios son considerados a la actividad (y no a los productos), el EEB presentado como complemento del VABpb no los incluye. Su participación representa, en todo caso, el nivel que alcanza con anterioridad a la intervención estatal vía impuestos y subsidios a la actividad.

¹² Si excluimos de nuestra estimación a la masa salarial municipal, los registros administrativos completos por sí solos informan para el año 2015 una participación asalariada privada y pública (nacional y provincial) del 44,6% del VABpb.

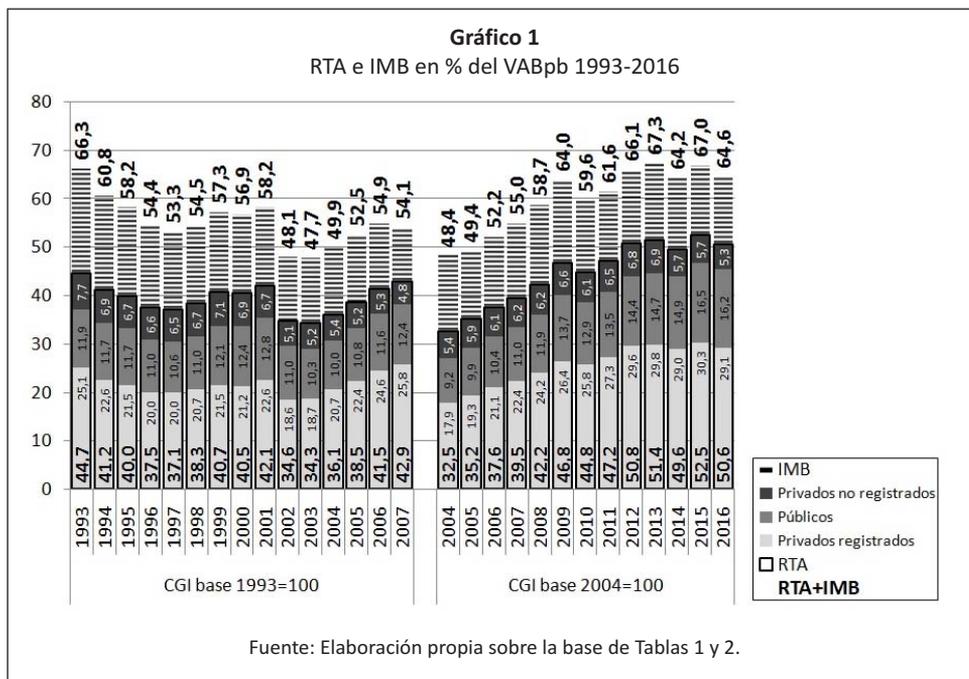
¹³ Parcial porque omite el impacto de la intervención redistributiva del Estado (distribución secundaria).

Tabla 2
 CGI (base 2004=100)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
\$M corr													
VABpb	412.427	495.456	607.717	756.835	963.939	1.046.561	1.393.953	1.830.889	2.212.390	2.811.839	3.843.257	4.909.156	6.783.190
RTA	134.209	174.289	228.205	299.149	406.691	489.392	624.160	864.436	1.123.711	1.445.742	1.906.616	2.577.942	3.434.342
Privados registrados	73.830	95.823	128.136	169.287	232.846	276.709	359.153	499.166	654.111	837.626	1.113.124	1.488.187	1.976.777
Públicos	38.042	49.137	63.213	83.255	114.467	143.741	180.379	246.357	319.418	413.932	573.010	808.268	1.100.675
Privados no registrados	22.337	29.329	36.855	46.608	59.378	68.942	84.628	118.913	150.182	194.183	220.482	281.486	356.890
IMB	65.231	70.540	88.736	116.894	159.215	180.092	206.862	263.365	338.757	446.019	561.907	708.809	950.262
EEB*	212.987	250.626	290.776	340.792	398.033	377.078	562.931	703.087	749.922	920.078	1.374.733	1.622.404	2.398.586
miles de puestos													
Puestos de trabajo	15.023	16.026	16.823	17.297	17.586	17.620	17.884	18.305	18.624	18.776	18.326	18.667	18.919
Asalariados sector público	2.214	2.330	2.432	2.539	2.680	2.765	2.863	2.957	3.039	3.199	3.320	3.459	3.490
Asalariados privados	8.540	9.404	9.937	10.327	10.385	10.250	10.402	10.680	10.912	10.806	10.423	10.647	10.595
Registrados	4.320	4.625	5.072	5.512	5.860	5.770	5.920	6.204	6.283	6.339	6.351	6.497	6.452
No registrados	4.220	4.779	4.865	4.815	4.525	4.479	4.482	4.476	4.629	4.467	4.072	4.150	4.142
No asalariados	4.269	4.292	4.454	4.431	4.521	4.605	4.618	4.668	4.673	4.771	4.583	4.561	4.834
% del VABpb													
RTA	32,5	35,2	37,6	39,5	42,2	46,8	44,8	47,2	50,8	51,4	49,6	52,5	50,6
Privados registrados	17,9	19,3	21,1	22,4	24,2	26,4	25,8	27,3	29,6	29,8	29,0	30,3	29,1
Públicos	9,2	9,9	10,4	11,0	11,9	13,7	12,9	13,5	14,4	14,7	14,9	16,5	16,2
Privados no registrados	5,4	5,9	6,1	6,2	6,2	6,6	6,1	6,5	6,8	6,9	5,7	5,7	5,3
IMB	15,8	14,2	14,6	15,4	16,5	17,2	14,8	14,4	15,3	15,9	14,6	14,4	14,0
EEB*	51,6	50,6	47,8	45,0	41,3	36,0	40,4	38,4	33,9	32,7	35,8	33,0	35,4
Precios													
IPI	100	110	125	145	178	205	248	308	378	470	655	814	1.151
IPC-GBAR	100	110	122	142	176	205	258	321	400	502	700	889	1.247
Descomposición SPK													
Productividad	362	363	366	373	374	345	391	401	377	384	397	391	388
Wr SPK	113	121	137	148	160	165	165	180	184	190	183	187	177
IPC/IPI	1,00	1,00	0,97	0,98	0,99	1,00	1,04	1,04	1,06	1,07	1,07	1,09	1,08
RTA/VABpb SPK	31,1	33,3	36,2	38,8	42,3	47,8	44,1	46,8	51,7	52,9	49,2	52,2	49,3

* Incluye otros impuestos a la producción netos de subsidios.

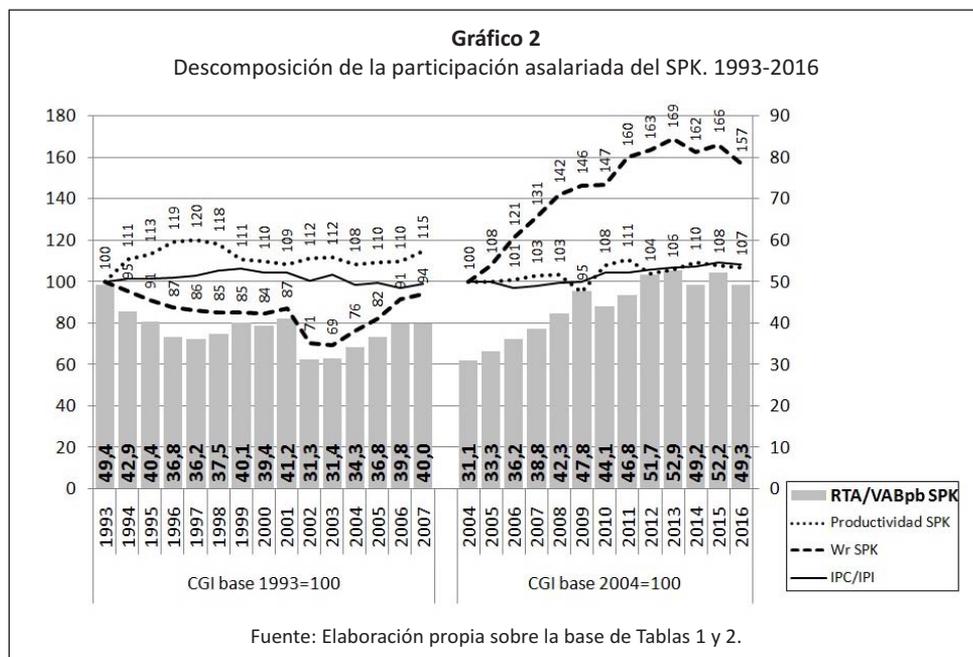
Fuente: Elaboración propia en base a información de INDEC (CCNN 2004 y ERL), MECON (ONP y DNCFP), EPH (T3) e IPC-GBAR (Tabla 3 del Anexo).



aportaría evidencias más precisas sobre las tendencias observadas. Nos concentraremos en lo ocurrido al interior del sector privado capitalista (SPK)

$$\frac{RTA}{VABpb} = \frac{L}{\frac{VABpb}{IPI}} \times \frac{\bar{w}}{IPC} \times \frac{IPC}{IPI} \quad [1]$$

Las evidencias que arroja la descomposición de la participación asalariada del SPK (**tablas 1 y 2, gráfico 2**) sugieren que su deterioro entre los años 1993 y 1997, de más de 13pp, obedeció a un considerable aumento de la productividad (20%) y a una fuerte caída del poder de compra de los salarios (-14%), en un contexto de precios relativos estables. La leve recomposición posterior que caracterizó al resto del período (1997-2001), de 5pp, estuvo impulsada por un fuerte retroceso de la productividad (de casi -10%), dado que el producto cayó en mayor medida que el empleo, en un contexto de precios relativos y salario real con tenues alteraciones entre extremos. La devaluación de enero de 2002, que terminó con el esquema cambiario convertible, desencadenaría un desplome de la participación asalariada



en el SPK del orden de los 10pp, por efecto de una caída de casi un 20% en el salario real, potenciada por variaciones en la productividad (3%) y los precios relativos (-4%). Al año siguiente (2003) no se observan alteraciones relevantes ni en la participación ni en sus determinantes.

Entre los años 2004 y 2015 la participación asalariada en el SPK experimentó un salto de más de 21pp, pasando del 31,1% al 52,2% (un incremento del 70,1%). Esta recomposición obedeció a un extraordinario¹⁴ crecimiento del poder de compra de los salarios, de más del 66%, en un marco de productividad ascendente (8%) y precios al consumidor con mayor dinamismo que los de la producción. En otras palabras, a diferencia de la tenue mejoría de la participación hacia fines de los noventa, que estuvo enmarcada en un proceso recesivo con deterioro de la productividad, la observada en los años de la posconvertibilidad se dio en un período de

¹⁴ Teniendo en cuenta un índice de precios (IPC-GBAR) que para nada subestima el fenómeno inflacionario.

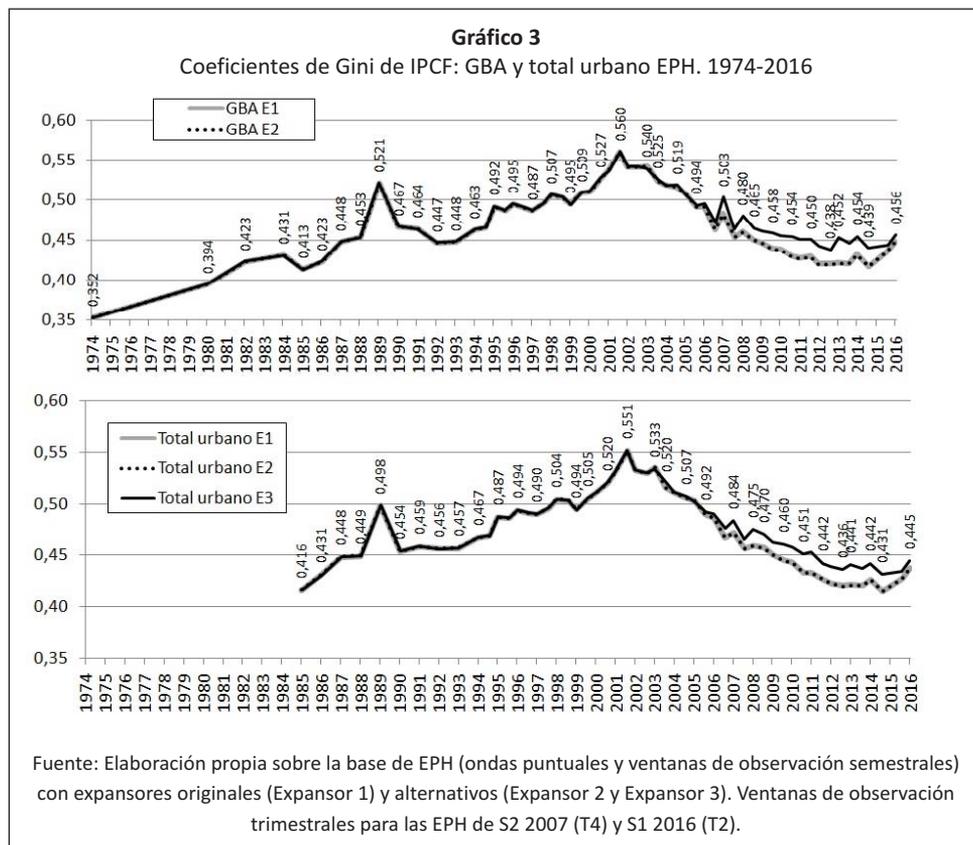
expansión (oscilante por momentos) y de aumento de la capacidad productiva de la fuerza de trabajo asalariada. En el año 2016 se observa una retracción de la porción asalariada del valor generado en el SPK, del orden de los 3pp, por efecto exclusivo de una caída del poder adquisitivo de los salarios (de 5,5%).

Distribución personal del ingreso

La presentación de una serie de distribución del ingreso per cápita familiar (IPCF) resulta menos controversial en lo que refiere al tratamiento requerido por las fuentes de información que demanda su cómputo.¹⁵ En el **gráfico 3** (Tabla 5 del Anexo) se presentan las series de Gini de IPCF correspondientes al GBA y al total urbano, elaboradas a partir de los datos desagregados de las bases disponibles de la EPH y con las tres expansiones aludidas en el primer apartado de este trabajo: el expansor original de cada base (expansor 1); el que corrige las proyecciones poblacionales en las bases del período 2007-2015 (expansor 2); el tercer criterio de expansión, que contempla las nuevas proyecciones y omite cualquier tipo de imputación de ingresos (expansor 3).

Corresponde señalar en primer lugar que la corrección de las proyecciones poblacionales (expansor 2) prácticamente no altera los coeficientes arrojados con los expansores originales: sólo contribuye a reducir la desigualdad de IPCF del total urbano en un 0,09% y la del GBA en un 0,15% en promedio. Por su parte, la omisión de la imputación de ingresos sí modifica sensiblemente los niveles del Gini de IPCF: la omisión del método de reponderación eleva el Gini de IPCF un 1,6% en el total urbano y un 1,9% en el GBA, en promedio en los semestres de 2016; la omisión de la imputación por *hot-deck* arroja Gini todavía más elevados, en 3,5% y 4,7%, respectivamente, en promedio entre 2007 y 2015. Los menores niveles de desigualdad que arroja la imputación por *hot-deck* en comparación con la reponderación se explican porque ese método afecta la dispersión de ingresos *entre y dentro* de los estratos de muestreo, mientras que la sobreexpansión sólo altera la distribución *entre* estratos.

¹⁵ Sólo precisa de la compatibilización de las EPH.



La distancia entre los coeficientes de Gini de IPCF calculados con y sin imputación de ingresos tendió a acentuarse a medida que se intensificó el problema de la no declaración/declaración parcial de los ingresos. Esta tendencia no sólo se verifica en las bases de los años 2007-2015, que imputaban por *hot-deck*, sino también al comparar los Ginis de las primeras bases de la EPH continua (2003-2006) con las del año 2016, que imputan por reponderación.

Ahora bien, cualquiera sea el criterio de expansión, del análisis de la serie completa se desprende claramente la existencia de dos etapas bien diferenciadas. La primera de ellas, que se extiende desde el comienzo de cada serie hasta la primera

mitad del año 2002, está signada por un persistente y profundo proceso de deterioro de la equidad, a lo largo del cual la concentración de los ingresos personales, medida con el coeficiente de Gini, se incrementó un 60% en el GBA y un 32% en el total urbano. En una segunda, que se extiende desde ese momento hasta el año 2013, la tendencia es indudablemente positiva en materia de equidad: la desigualdad se reduce entre 24% y 21% en el total urbano y entre 25% y 22% en el GBA, con y sin imputación de ingresos, respectivamente.

En otro trabajo¹⁶ hemos aportado evidencias más precisas que sugieren que la mejora distributiva de la segunda etapa obedece no sólo a una mayor equiparación en el reparto de los ingresos primarios (*pre-tax*), como resultado del crecimiento del empleo y las remuneraciones en los estratos más postergados de la población, sino también a la intensificación por esos años del rol redistributivo del Estado (*post-transfer*). Esa intensificación es el resultado de diversas iniciativas gubernamentales por las cuales las contribuciones directas tendieron a elevar su gravitación (restablecimiento de alcúotas de aportes personales, eliminación de topes de remuneración para las contribuciones patronales, retraso relativo del mínimo no imponible de ganancias), la cobertura del sistema de seguridad social resultó amplificada (moratorias previsionales, asignación universal por hijo y pensiones no contributivas) y los beneficios que ese sistema otorga fueron actualizados (movilidad de las prestaciones previsionales, ajustes de las prestaciones del salario familiar, entre otros).¹⁷

Aunque los años 2014 y 2015 se caracterizan por un comportamiento oscilante del Gini, es durante el primer semestre de 2015 que se observan los niveles de desigualdad más bajos de los últimos años: en la estimación sin imputación de ingresos, esos niveles equivalen a los mejores registros de los '90 para el GBA y de la serie completa para el total urbano; en las estimaciones con imputación, los niveles

¹⁶ Cf. Calvi G. y E. Cimillo (2015), "Aportes conceptuales y evidencias empíricas en torno a la intervención redistributiva del Estado en la Argentina (1993-2013)", en 12° Congreso de Estudios del Trabajo (Buenos Aires, FCE-UBA).

¹⁷ En el segundo semestre de 2013 la reducción de la desigualdad asociada con la intervención del Estado (vía contribuciones sociales, impuestos directos y transferencias contributivas y no contributivas) ascendió al 19,5% del Gini de IPCF primario (*pre-tax*).

de equidad del GBA se vuelven incluso similares a los de mediados de la década de los '80. Es probable que el particular comportamiento de la desigualdad en estos años responda tanto al impacto de la devaluación de 2014 sobre el mercado laboral y la dispersión de los ingresos primarios, como a la paulatina erosión del impacto redistributivo asociado con el impuesto a las ganancias, que por efecto del decreto 1242 de 2013 fue perdiendo gravitación.

En el último año de la serie la distribución de los ingresos personales se deteriora abruptamente, cualquiera sea la estimación elegida; y es altamente probable que ese deterioro haya sido aún mayor al que puede registrarse a partir de la información disponible, dado que no han sido difundidas las bases de la EPH correspondientes a los últimos dos trimestres del año 2015.

Evolución del bienestar

La reducción del coeficiente de Gini de los últimos años señala, indudablemente, una mejoría del bienestar *relativo* de la población. Pero para aproximarnos al estado y principales tendencias del bienestar *absoluto* resulta necesario complementar el análisis con alguna estimación que dé cuenta de la evolución del ingreso disponible per cápita en términos *reales*. Nuestro punto de partida para ello es el ingreso primario apropiado por los hogares (RTA+IMB de las tablas 1 y 2): el ingreso disponible resulta de descontarle a esa masa las transferencias que los hogares giran al Estado en concepto de contribuciones sociales (CS)¹⁸ e impuestos directos (TD)¹⁹ y adicionarle las prestaciones que perciben, sean de base contributiva (TC) o no contributiva (TNC).²⁰ Luego de relacionar la masa resultante con las proyecciones poblacionales y ajustarla con la evolución de los precios logramos

¹⁸ Las contribuciones sociales incluyen aportes personales y contribuciones patronales a la seguridad social (DNIAF, para SIJP/SIPA, y DNCFP, para estatales de provincias no adheridas), a las obras sociales (AFIP para las nacionales y DAGPPS y DNCFP para obras sociales provinciales) y a las ART (AFIP).

¹⁹ La fuente de información corresponde a la serie "Recaudación tributaria" de la DNIAF (MECON) e incluye Ganancias, Bienes Personales, impuestos recurrentes sobre la propiedad inmueble, otros impuestos recurrentes sobre la propiedad y el componente impositivo del Régimen Simplificado (monotributo) creado en 1998.

²⁰ Entre las transferencias contributivas corresponde incluir las transferencias estatales a Obras Sociales y al INSSJyP y el gasto en previsión social público, asignaciones familiares de trabajadores activos y seguro

una medida del ingreso disponible per cápita *real*, que puede ser incorporada a una función de bienestar, como la formalizada en la expresión [2].

$$W = YDpc \times (1 - CG) \quad [2]$$

Las tendencias que arrojan las estimaciones de la **tabla 3** son elocuentes. La caída del bienestar absoluto es la norma a lo largo de los años de la convertibilidad monetaria (1993-2001). Hasta el año 1996 el retroceso, del 19%, estuvo determinado por un deterioro del ingreso per cápita real de los hogares (-13%) y un aumento de la inequidad distributiva (7%). Desde ese año el bienestar se recompone levemente hasta 1999 (por mejora en los ingresos) para terminar cayendo en 2001 a un 77% del nivel de la base, en el marco de una mayor inequidad y una caída del ingreso per cápita *real*. El final de la convertibilidad monetaria, cuya acta de defunción fue la fuerte devaluación de enero de 2002, profundizó en un 25% el malogro que bienestar absoluto había evidenciado hasta el año anterior, por efecto de una contundente caída del poder de compra del ingreso per cápita (-22%) y un acentuamiento del deterioro distributivo (3%). El año 2003 no altera en nada ese escenario.

Desde el año 2004, en cambio, se registra una inflexión en todas las tendencias precedentes. El bienestar se recompone de manera persistente (a excepción de un leve estancamiento en 2010) hasta alcanzar en el año 2013 un nivel 92% más elevado que el de la nueva base (2004): el fuerte crecimiento del ingreso real (66%) y la persistente merma de la desigualdad distributiva (-15%) motorizan ese proceso. El año 2014 evidencia un deterioro circunstancial del índice de bienestar (-7,7%) debido exclusivamente al impacto de la devaluación de ese año sobre el

de desempleo. Entre las transferencias no contributivas quedan incluidos el gasto en promoción y asistencia social pública, programas de empleo, pensiones no contributivas y, desde 2009, asignaciones universales. Cabe señalar que la serie de Gasto Público Consolidado de la DAGPPS fue actualizada hasta el año 2015 por la SPM (MECON). Para la desagregación aquí utilizada y para la consolidación del gasto social en transferencias correspondiente al año 2016, se usaron otras fuentes de información pública (SIDIF, AFIP y DNCFP). La falta de información desagregada sobre gasto de nivel municipal para el año 2016 obligó a excluirlo de las estimaciones en la totalidad del período. Las jubilaciones privadas surgen del Boletín Estadístico de la Seguridad Social (SSS, MTEySS).

Tabla 3

Ingreso generado (YG) y disponible (YD) de los hogares, ingreso disponible per cápita (YDpc), coeficiente de Gini (promedio anual) y bienestar per cápita (W). 1993-2016

	YG	Transferencias al Estado (1)			Transferencias a los hogares (2)			YD	Población	YDpc	IPC	YDpc	Gini	W	
	RTA+IMB	CS	TD	CS+TD	TC*	TNC	TT	YG-1+2		(\$corr)		(\$ctte)	(prom)	Nivel	b=100
1993	138.143	21.503	3.721	25.224	27.308	1.848	29.156	142.074	33.313.894	4.265	100	4.265	0,457	2.316	100
1994	138.031	22.743	4.576	27.320	31.261	2.140	33.401	144.112	33.668.665	4.280	104	4.109	0,467	2.190	95
1995	133.349	23.199	4.708	27.907	32.056	2.012	34.068	139.510	34.027.214	4.100	108	3.807	0,478	1.987	86
1996	130.963	22.225	5.768	27.993	31.805	2.227	34.031	137.001	34.389.581	3.984	108	3.693	0,490	1.884	81
1997	137.119	23.599	5.948	29.548	32.178	2.964	35.142	142.714	34.755.807	4.106	108	3.787	0,490	1.931	83
1998	143.323	24.464	6.694	31.158	32.420	3.431	35.852	148.017	35.125.933	4.214	109	3.851	0,500	1.925	83
1999	143.470	24.079	6.661	30.741	33.080	3.367	36.447	149.176	35.500.001	4.202	108	3.885	0,499	1.948	84
2000	142.842	23.625	7.928	31.553	32.941	3.294	36.235	147.524	35.878.053	4.112	107	3.838	0,508	1.889	82
2001	138.102	22.477	7.195	29.672	31.849	3.410	35.259	143.689	36.260.130	3.963	106	3.738	0,525	1.774	77
2002	131.135	20.332	6.615	26.947	32.403	5.525	37.928	142.116	36.737.366	3.868	133	2.899	0,542	1.328	57
2003	153.081	24.316	9.944	34.260	35.984	8.511	44.495	163.316	37.220.882	4.388	151	2.899	0,531	1.359	59
2004	187.142	30.807	12.028	42.836	41.158	9.472	50.630	194.936	37.710.763	5.169	158	3.271	0,515	1.586	68
2005	233.364	39.529	14.883	54.411	49.042	10.519	59.562	238.514	38.207.091	6.243	173	3.603	0,505	1.785	77
2006	299.493	53.756	17.410	71.166	62.642	11.853	74.494	302.821	38.709.951	7.823	192	4.071	0,491	2.073	90
2007	363.050	74.283	21.288	95.571	90.483	14.748	105.231	372.709	39.219.430	9.503	224	4.247	0,480	2.209	95
2004	199.440	30.807	12.028	42.836	41.158	9.472	50.630	207.234	37.710.763	5.495	100	5.495	0,515	2.665	100
2005	244.829	39.529	14.883	54.411	49.042	10.519	59.562	249.979	38.207.091	6.543	110	5.967	0,505	2.956	111
2006	316.941	53.756	17.410	71.166	62.642	11.853	74.494	320.269	38.709.951	8.274	122	6.804	0,491	3.465	130
2007	416.044	74.283	21.288	95.571	90.483	14.748	105.231	425.703	39.219.430	10.854	142	7.665	0,480	3.988	150
2008	565.906	103.824	28.804	132.627	121.729	18.798	140.527	573.805	39.735.614	14.441	176	8.196	0,470	4.345	163
2009	669.483	128.257	32.585	160.842	157.378	25.638	183.016	691.657	40.258.592	17.180	205	8.394	0,466	4.481	168
2010	831.022	168.339	39.853	208.191	199.140	37.319	236.460	859.290	40.788.453	21.067	258	8.162	0,459	4.413	166
2011	1.127.802	228.105	56.771	284.876	268.489	51.142	319.630	1.162.556	41.261.490	28.175	321	8.768	0,452	4.803	180
2012	1.462.468	299.024	81.912	380.936	356.766	65.446	422.212	1.503.744	41.733.271	36.032	400	8.997	0,441	5.032	189
2013	1.891.760	393.033	117.678	510.711	466.399	87.152	553.551	1.934.601	42.202.935	45.840	502	9.128	0,438	5.127	192
2014	2.468.523	518.616	173.674	692.290	629.954	117.710	747.664	2.523.897	42.669.500	59.150	700	8.446	0,440	4.734	178
2015	3.286.751	710.766	250.826	961.591	881.669	165.523	1.047.192	3.372.351	43.131.966	78.187	889	8.796	0,431	5.005	188
2016	4.384.604	953.915	252.770	1.206.685	1.176.080	205.640	1.381.720	4.559.640	43.590.368	104.602	1.247	8.391	0,439	4.704	177

* Incluyen jubilaciones por AFJP, estimadas a partir de la información de distintos números del BESS (MTEySS).

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Tablas 1, 2 y Tabla 5 del Anexo (CG con expansor 3) e información de DNIAF, SPM, ONP y DNCFP (MECON) y AFIP.

nivel de los precios internos y al consecuente deterioro del ingreso real (-7,5%). Hacia 2015, mejoras moderadas en los ingresos (4,1%) y en la equidad distributiva (1,9%) logran recomponer el índice de bienestar a un nivel todavía inferior al observado en 2013, pero que resulta un 88% más elevado que el del año 2004. El último año de la serie revierte ambos canales de mejoría –prácticamente en la misma proporción en que se habían recuperado en 2015–, y el bienestar que vuelve a retroceder un 6 por ciento.

El tamaño de la pobreza

La elaboración de una serie homogénea de pobreza e indigencia por ingresos que satisfaga los lineamientos de las mediciones oficialmente usadas en nuestro país involucra una alta dosis de complejidad, que no suele ser respetada por las estimaciones alternativas más difundidas en los últimos años.²¹ Dicha complejidad no se circunscribe a los problemas relativos a la homogeneización de las bases de microdatos o a la serie de precios empleada, abordados en el primer apartado de este trabajo. Involucra también al conjunto de recaudos a tener presente para la actualización de los umbrales a partir de los cuales los hogares y sus integrantes son considerados estadísticamente pobres o indigentes.

²¹ En otro trabajo hemos dado cuenta de los límites que, en este sentido, presentaban las estimaciones privadas más difundidas (ODSA, CIFRA y CESO) a raíz del cuestionamiento de las mediciones de INDEC. Cf. Calvi, G. (2015), “Las estimaciones alternativas de pobreza en la Argentina reciente. El estudio de la desigualdad como eje para reducir las controversias”, en Actas de las XI Jornadas de Sociología de la UBA (Buenos Aires), disponible en sitio web de las Jornadas (http://jornadasdesociologia2015.sociales.uba.ar/wp-content/uploads/ponencias/1781_510.pdf). Estas estimaciones alternativas no respetaban los criterios más elementales delineados en la metodología tradicional (valorización de la CBA, coeficiente de Engel variable, patrón de gastos de referencia, entre otros). Asimismo, en el caso del ODSA se sumaban las particularidades de un relevamiento (las EDSA Bicentenario) sesgado, representativo de sectores desfavorecidos de la población en términos de ingresos. La confirmación de esto último surge de un informe reciente del ODSA (“Pobreza y desigualdad por ingresos en la Argentina urbana. 2010-2017”): de acuerdo con la nueva encuesta del ODSA (EDSA Nueva Etapa), que “ofrece una actualización del marco muestral de acuerdo con el Censo 2010 e introduce mejoras en el instrumento de captación de información” los ingresos resultan considerablemente más elevados (26,4% en el caso del ingreso total familiar promedio) que los arrojados por el relevamiento tradicional (EDSA Bicentenario); Cf. Cuadro AE.1.1 de la página 11 (versión web: <http://www.uca.edu.ar/uca/common/grupo68/files/2017-Observatorio-Informe-pobreza-por-Ingresos-Final.pdf>).

El método tradicional (MT)

Los criterios a partir de los cuales se definían los umbrales de privación absoluta de la MT fueron establecidos entre los años 1988 y 1993, como resultado de una serie de desarrollos producidos por la Investigación sobre Pobreza en Argentina (IPA-INDEC) y por el Comité Ejecutivo para el Estudio de la Pobreza en la Argentina (CEPA-MECON).

El umbral de pobreza (LP) se construyó originariamente a partir de la definición de una canasta alimentaria básica (CBA) en cuya conformación se tuvieron en cuenta dos tipos de factores: a) los requerimientos nutricionales (calóricos y proteicos) de distintos grupos de población según edad, sexo, actividad y situación biológica, definidos a partir de estándares internacionales entonces vigentes²², y b) una estructura de bienes alimentarios de costo mínimo que permitía satisfacer esos requerimientos, pero que reflejaba las pautas de consumo observadas con la EGHO 85-86 en los estratos socioeconómicos más bajos del conurbano bonaerense, entre los meses julio-octubre 1985²³. La CBA de referencia detallaba un conjunto de bienes que cubrían las necesidades nutricionales mensuales de un varón adulto de entre 30 y 59 años de edad con actividad moderada. La valorización monetaria de ese conjunto de bienes alimentarios, realizada a partir de las listas de precios mensuales obtenidos por el INDEC (IPC-GBA), conformaba, en cada momento, la línea de indigencia (LI) del varón adulto.

Dado que los requerimientos nutricionales difieren según grupos de edad y sexo, resultaba necesario ajustar la LI del varón adulto para que el umbral se correspondiera con las necesidades alimentarias de los hogares. IPA-INDEC definió la LI a partir de la composición promedio de unidades consumidoras equivalentes

²² Se utilizó como documento base el informe de la Reunión Consultiva FAO/OMS/OWO-1985. Cf Andueza de Morales, E. (1988), "Canasta básica de alimentos - Gran Buenos Aires", en IPA, Documentos de trabajo N° 3 (Buenos Aires, INDEC).

²³ Para elaborar la CBA, Andueza de Morales se basó sobre los consumos alimentarios de la población de los radios censales con más del 30% de las jefaturas de hogar con primaria incompleta. Cf. Andueza de Morales, op. cit.

(según edades y sexos) del conjunto de los hogares.²⁴ Pero el ajuste que sería finalmente adoptado por la MT fue introducido por CEPA-MECON en 1993,²⁵ y empleaba la misma tabla de unidades de consumo equivalentes que había sido definida por IPA-INDEC en 1988 pero con una mayor sofisticación: el umbral de indigencia resultaría del producto entre la cantidad de unidades consumidoras equivalentes en cada hogar y la LI del varón adulto de referencia.

El componente no alimentario de la línea de pobreza (LP) se determinaba de manera indirecta y agregada. Esta forma indirecta de definir la LP es comúnmente llamada, en reconocimiento a su creadora, método Orshansky y consiste en multiplicar (expandir) la LI por el cociente entre el gasto total y el gasto alimentario de una población de referencia (α de Ω).²⁶ La definición del grupo poblacional de referencia cuyo comportamiento determina el α en la base constituye una decisión crucial. Si se selecciona a un grupo muy empobrecido, que difícilmente llegue a cubrir con sus ingresos las necesidades nutricionales (LI), se corre el riesgo de subestimar la LP, identificándola prácticamente con la LI. Si, por lo contrario, se selecciona un grupo con ingresos muy elevados se caería en una sobreestimación de la LP, pues a mayores ingresos mayor gasto no alimentario.

En nuestro país el valor original (de base) del α fue definido a partir del comportamiento del gasto de los hogares de los deciles 2 a 4 de la EGHO 85-86, grupo poblacional que entre julio-octubre de 1986 superaba con sus ingresos el umbral de indigencia (LI).²⁷ Como el gasto alimentario de ese grupo de referencia representaba en ese momento un 48,2% del gasto total, el ingreso adicional requerido

²⁴ Epszteyn, E. y Orsatti, Á. (1988), "Características de una línea de pobreza para Argentina", en IPA, Documentos de trabajo N° 8 (Buenos Aires, INDEC).

²⁵ CEPA (1993), "Evolución reciente de la pobreza en el Gran Buenos Aires. 1988-1992", en Documento de trabajo N° 2 (Buenos Aires, MECON).

²⁶ Dado que ya en el siglo XIX Ernesto Engel había advertido la importancia de analizar la relación entre el gasto alimentario y el gasto total de una familia o un pueblo –cuanto más pobre, mayor proporción representa el componente alimentario del gasto–, el coeficiente a partir del cual se expande la LI –cociente entre el gasto total y el gasto alimentario– se denomina también inversa del Engel.

²⁷ Cf. Epszteyn y Orsatti, op. cit.

para cubrir el resto de las necesidades elementales no alimentarias elevaba en 2,07 puntos (100/48,2) el gasto básico en alimentación. La LP del hogar en la base quedaba así definida como su LI x 2,07.

Sobre este tipo de métodos de medición de la pobreza absoluta por ingresos recae otra decisión relevante. El expansor, la inversa de Engel o α , puede ser un coeficiente constante o variable. En los primeros abordajes vernáculos (IPA-INDEC) α era constante y, una vez definido, la evolución del valor de la LP quedaba exclusivamente determinada por la variación de los precios de los productos alimentarios incluidos en la CBA. Pero CEPA-MECON cuestionó en 1993 el coeficiente fijo propuesto por IPA-INDEC, y en adelante el α sería computado periódicamente a partir de la actualización de cada uno de los capítulos del gasto total de la población de referencia, sirviendo para ello como insumo los precios mensuales obtenidos por el INDEC (IPC-GBA).

En 2002, con el objetivo de extender las estimaciones al conjunto de los aglomerados urbanos relevados por la EPH, INDEC introdujo una última adición al MT. Diseñó un procedimiento que permitiría ajustar los umbrales de privación del GBA (LI y LP) para dar cuenta del diferencial poder de compra de las distintas regiones del país. La metodología de transición fue elaborada a partir de los resultados del estudio de “Paridades de Poder de Compra del Consumidor” (INDEC, 2002) y consiste en la aplicación, tanto a la LI como al α , de coeficientes fijos para cada una de las restantes 5 regiones estadísticas del país.

La Metodología 22 (M22)

La nueva gestión del INDEC introdujo en 2016 una serie de modificaciones al estándar de medición estadística de la pobreza que se encuentran sistematizadas en un solo documento.²⁸ De acuerdo con los nuevos criterios, fueron adoptadas las CBA regionales presentadas en la propuesta de actualización de 2004,²⁹ que habían sido elaboradas a partir de los consumos observados en los quintiles 23 a 42 de la

²⁸ Cf. INDEC (2016), Metodología 22 (Buenos Aires).

²⁹ Cf. INDEC (2004), Actualización de la metodología oficial de cálculo de las líneas de pobreza.

ENGHO 96-97 e introducían la consideración de la densidad nutricional. Esas composiciones, “validadas” a partir de los resultados de la ENGHO 04-05, serían valorizadas a partir del nuevo IPC-GBA, con ajuste por paridad de poder de compra alimentario para las restantes regiones.

La nueva metodología establece también una nueva asignación de equivalencias entre unidades consumidoras, que es más precisa que la tradicional (duplica la cantidad de equivalencias).

Por último, el expansor de la LI (α) pasa a ser definido regionalmente, a partir del comportamiento del gasto de una nueva población de referencia, percentiles 29 a 48 de la distribución del ingreso por adulto equivalente (neto de alquileres y a paridad de poder de compra regional) de la ENGHO 04-05 para el total urbano. Esos coeficientes regionales se actualizarían de acuerdo con la evolución de los precios informada por el nuevo IPC-GBA.

Resolución de las persistentes imprecisiones metodológicas

La sistematización de los nuevos criterios en un solo documento no resuelve sin embargo la falta de precisión que la nueva metodología comparte con la tradicional en aspectos relevantes que hacen a la replicabilidad de la medición, esa posibilidad de control intersubjetivo que demandan los estándares epistemológicos más elementales. El más evidente es la omisión del detalle de la estructura de gastos de la población de referencia en el nivel regional. El segundo, es relativo al problema de la base a la cual son ancladas esas estructuras de gasto.

A pesar de que en la MT la estructura de gastos para definir el α en la base había sido explicitada en el documento N° 8 de IPA-INDEC (Ω E&O), citado en los desarrollos de CEPA-MECON, y se correspondía con el comportamiento del gasto de los deciles 2 a 4 de la EGHO para los meses de julio-octubre del año 85, en múltiples publicaciones más recientes de INDEC, incluida la correspondiente a la nueva metodología, se alude al segundo quintil de ingresos de toda la encuesta como población de referencia (ver **tabla 4**). En las estimaciones aquí presentadas la disyuntiva que introducen las intervenciones más recientes de INDEC fue resuelta a favor de los documentos originarios de IPA y CEPA (Ω E&O) por múltiples razones. La pri-

Tabla 4
Estructuras de gasto de las poblaciones de referencia (Ω)
Metodología tradicional (MT) y Metodología 22 (M22)

	Ω MT		Ω M22					
	Ω E&O	Q2 EGHO 85-86	GBA	PAM	NOA	NEA	CUY	PAT
Alimentos y Bebidas	48,2	48,1	37,9	38,6	41,0	40,8	35,5	33,9
Indumentaria	10,2	9,0	7,6	8,2	10,5	9,7	9,4	11,6
Vivienda y servicios	10,7	9,0	10,4	11,9	9,0	11,9	12,1	13,3
Equipamiento y MH	5,9	6,2	6,0	5,5	5,6	7,5	6,4	6,5
Atención médica y salud	4,3	6,9	5,7	7,0	6,6	4,7	6,8	3,7
Transporte y CC	8,3	8,1	14,8	12,8	12,8	10,5	14,2	15,0
Esparcimiento	6,0	5,0	7,3	6,3	5,8	6,5	6,3	7,6
Educación	2,5	2,2	3,9	2,9	2,8	2,7	2,8	2,7
Otros bienes y servicios	3,9	5,5	6,4	6,7	6,0	5,7	6,4	5,8
α	2,07	2,08	2,64	2,59	2,44	2,45	2,82	2,95

Fuente: Elaboración propia sobre la base de IPA-INDEC N°8, Metodología 22 (INDEC) y procesamiento de la ENGH0 04-05 (INDEC).

mera y más elemental es la que hace al nivel del α en la base que es más aludido en los documentos oficiales disponibles (2,07 de la Ω E&O, contra 2,08 del Q2 de la EGHO). La segunda es de índole metodológica: el período de referencia se corresponde con el usado en la definición de los bienes que componen la CBA. La tercera es de índole práctica: una ventana de observación tan amplia como la de una encuesta de gastos en el contexto de un régimen de alta inflación como el de los años '80 introduce más inconvenientes que precisiones.

Esa disyuntiva que se presenta en el caso de la MT se convierte directamente en ausencia de información en lo que a la M22 refiere: si bien se detallan en el documento de INDEC los criterios empleados para seleccionar a la nueva población de referencia, así como los α regionales en la base, no se presentan las estructuras de gasto de las que surgen esos coeficientes. Siguiendo los criterios es posible llegar a estructuras de consumo (ver **tabla 4**) que informan inversas del Engel idénticas a las publicadas por INDEC en tres regiones estadísticas (GBA, PAM y PAT). Pero

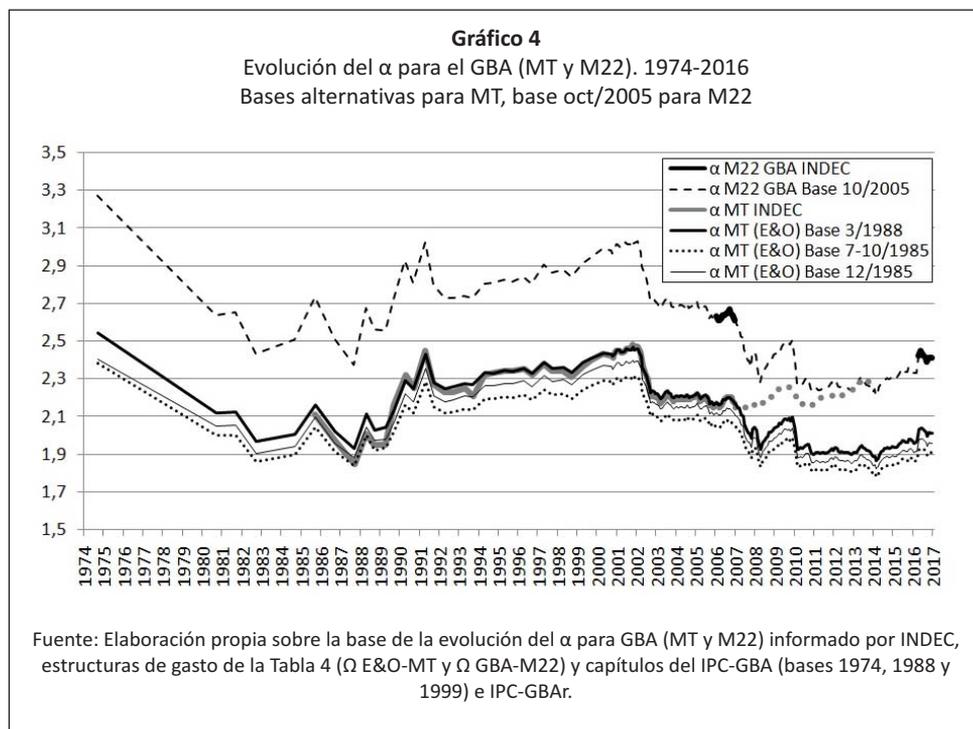
en las restantes tres regiones (NOA, NEA y CUY) con esas estructuras sólo llegamos a coeficientes aproximados³⁰.

Identificadas las estructuras de gasto de referencia para ambas metodologías queda aún por resolver a qué base anclarlas. En lo que refiere a la MT, si bien la población de referencia (Ω E&O) estaba definida para los meses de julio-octubre de 1985, en distintos documentos oficiales se sitúan como base, según el caso, los meses de diciembre de 1985 y marzo de 1988. Más aún, la comparación de la actualización del α a partir de los capítulos de los sucesivos índices de precios de INDEC (**gráfico 4**), sugiere que la base habría experimentado un cambio hacia septiembre de 1989. Ese cambio, que podría también estar relacionado con la introducción del IPC-GBA base 1988³¹, disponible en sus nueve capítulos desde junio de 1989, nos obliga, con el propósito de preservar la comparabilidad de la serie, a seleccionar una de las bases en disputa. En este caso hemos optado por fijarla en marzo de 1988, que aunque es la base que más se aleja del período de referencia original es también la que arroja coeficientes más ajustados a la serie oficial del propio INDEC.

En el caso de la base a la que se anclan los expansores de la nueva metodología (α M22), el período de referencia correspondiente a la ENGHO 04-05 (octubre de 2004 a diciembre de 2005) no ajusta de manera adecuada para el GBA, única región para la que contamos con información oficial del año 2006: informa expansores más bajos que los difundidos (1,1% más bajos en 2006; 1,4% más bajos para los meses de 2016). Los coeficientes para el GBA más similares a los publicados por INDEC son los que resultan de anclar la estructura de gasto de referencia en octubre de 2005 (son sólo 0,1% más bajos en 2006, y 0,5% inferiores en 2016).

³⁰ Cabe señalar que para llegar a esas estructuras los percentiles de ingreso por adulto equivalente neto de alquileres deben ser computados a paridad de poder adquisitivo alimentario, y no general, como se sugiere en el documento de INDEC.

³¹ El IPC-GBA base 1974 contaba con 8 capítulos.



Tendencias evolutivas

Las estimaciones que se presentan a continuación fueron realizadas a partir de la actualización de las estructuras de gasto de la **tabla 4** con los capítulos empalmados de las distintas series del IPC-GBA de INDEC y del IPC-GBAr (Tabla 4 del Anexo): la estructura de gastos de referencia de la MT (Ω E&O) tiene por base el mes de marzo de 1988; las estructuras regionales para la M22 fueron ancladas al mes de octubre de 2005.

Las valorizaciones de la CBA-MT son las oficiales para los años 1980, 1985 y 1988 a 2006; las LI-M22 regionales son oficiales desde abril de 2016; para 2006 sólo se cuenta con valores oficiales de las LI-M22 para el GBA. Para los períodos sin información oficial se utilizaron criterios análogos para ambas metodologías:

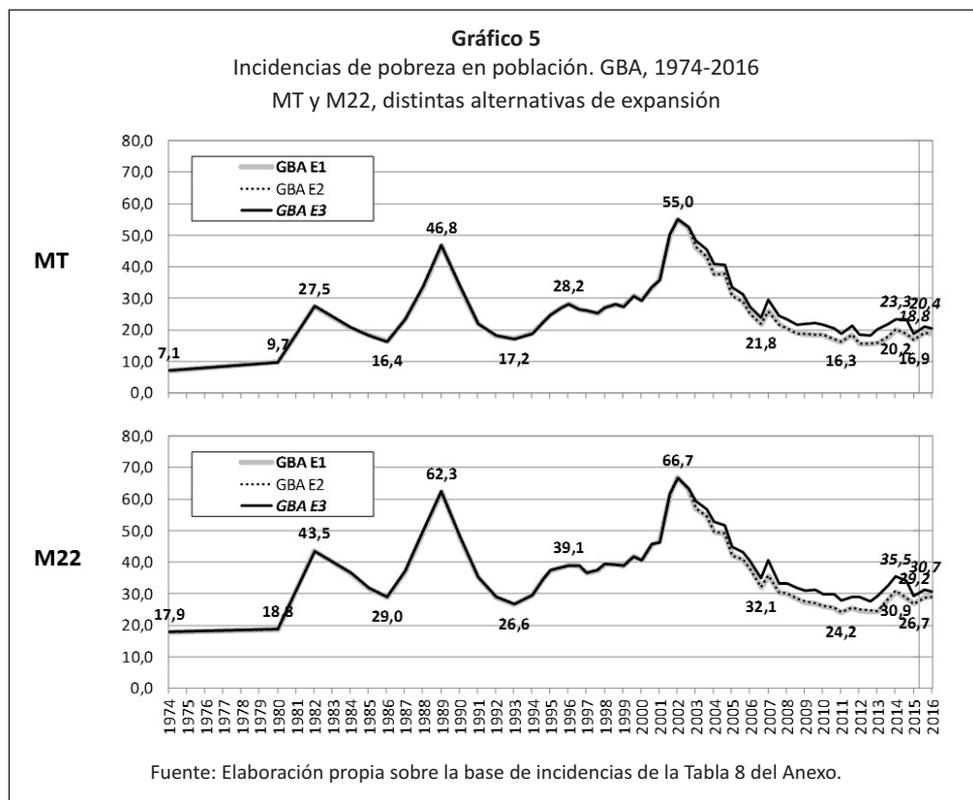
- Las LI-MT fueron estimadas o bien a partir de la evolución del índice implícito en la LI-M22 GBA oficial (abril a diciembre de 2016), o bien a partir de la evolución de los precios alimentarios (IPC-GBA o IPC-GBAr, según el período).
- Las LI-M22 regionales fueron calculadas a partir de las variaciones del índice implícito en la LI-MT cuando se encuentra disponible su valorización oficial, o mediante ajustes asociados con la evolución del capítulo alimentario de los índices de precios (IPC-GBA o IPC-GBAr, según el período).

Las valorizaciones y expansores utilizados fueron calculados contemplando que los ingresos declarados en la EPH corresponden al mes anterior a la realización de la encuesta: meses de abril o septiembre para las ondas de la encuesta de modalidad puntual (mayo y octubre) y trimestres desfasados (dic/feb; mar/may; jun/ago; sep/nov) para la modalidad continua. Esta aclaración resulta relevante dado que para las nuevas estimaciones de pobreza e indigencia el INDEC parece no respetar el criterio señalado.

Las LI y α aquí usados son presentados en la Tabla 6 del Anexo. Los umbrales de la MT para las 5 regiones estadísticas del interior fueron ajustados con la metodología de transición de INDEC.

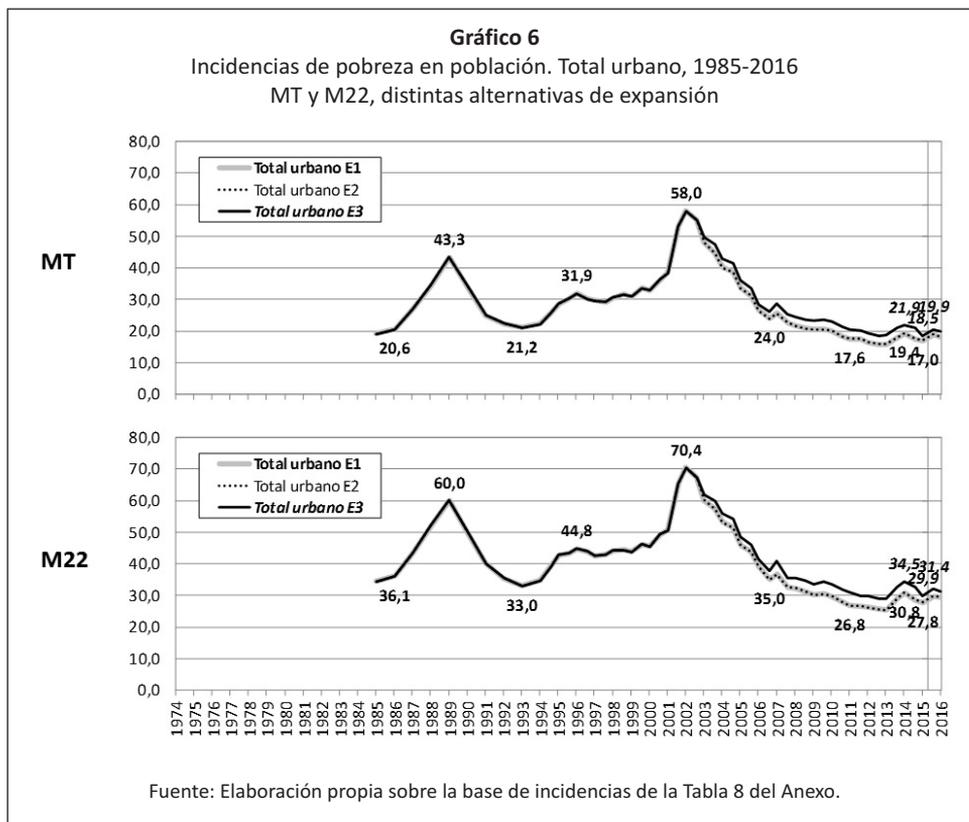
Por último, dado que INDEC no ha difundido las bases correspondientes al segundo semestre de 2015 fue realizada una simulación a partir de la base del primer trimestre de 2016 que pretende recrear la situación de ese semestre. Para ello fueron ajustados retrospectivamente los ingresos per-cápita de cada decil a partir de las tasas de variación observadas entre los segundos trimestres de ambos años, que fueron previamente trimestralizadas (cf. Tabla 7 del Anexo).

Una visión general del conjunto de las series presentadas en los **gráficos 5 y 6** ponen de manifiesto que la pobreza arroja incidencias más elevadas en la M22 en comparación con la MT. La mayor exigencia que en materia de ingresos conllevan los umbrales alimentarios de la M22 contribuye a elevar las incidencias de la indigencia observadas con la MT en un 18%, en promedio, para el total urbano y un 15% para el GBA (cf. Tabla 8 del Anexo). En el caso de la pobreza, a la mayor exi-



gencia de las LI se adicionan los α más elevados, por lo que las incidencias bajo la M22 se elevan en promedio un 47% y un 48%, en el total urbano y GBA, respectivamente.

Pero a pesar de los niveles disímiles informados por ambas metodologías, las tendencias evolutivas de los indicadores prácticamente no difieren. Las incidencias de indigencia y pobreza más bajas se remontan a los primeros años de la serie para el GBA (1974 y 1980). Por esos años la indigencia, bajo cualquier metodología, afectaba a una proporción menor de la población (en torno al 2%), la pobreza MT no alcanzaba al 10% en el GBA y, bajo la nueva metodología, recaía sobre el 18%.



La década del '80 inaugura una etapa con fuertes oscilaciones en materia de privación absoluta por ingresos, asociadas mayormente al contexto de alta inflación vigente por esos años. En 1982 la indigencia se eleva considerablemente, afectando al 6,1% y al 7,9% de la población según cuál sea el método aplicado, y la pobreza alcanza niveles del 27,5% en la MT y del 43,5% de acuerdo a la M22. Desde ese momento la situación social experimenta una significativa mejoría que se revierte a partir del año 1987, para terminar, en el marco del proceso hiperinflacionario de 1989, con niveles de privación aún superiores a los observados en 1982. La indigencia en septiembre de 1989 afectaba a una proporción de entre el 16,5% (MT) y el 18,7% (M22) de la población en el GBA, y de entre 14,3% y 17% en el total urbano (MT y M22, respectivamente). La incidencia de la pobreza alcanzó en ese mo-

mento uno de los niveles más elevados de la serie: un 46,8% de la población del GBA y un 43,3% de la del total urbano habían caído en la pobreza de acuerdo a la MT. Los guarismos equivalentes para la M22 son exorbitantes: 62,3% y 60%, respectivamente, para cada dominio.

En los términos de la MT la trayectoria sinuosa de la privación en los '90 es más conocida. La retracción de los niveles de indigencia y pobreza es ostensible hasta septiembre de 1993: el paulatino control del fenómeno inflacionario, habilitado por el anclaje cambiario, habría permitido alcanzar entonces niveles similares (bajo cualquier metodología) a los observados a mediados de la década del '80. Pero la crisis de 1995, producto de la elevada vulnerabilidad externa propiciada por las reformas estructurales de los primeros años de la década, determinaría hasta 1996, un recrudescimiento de la situación social, que se mantendría sin modificaciones sustantivas hasta el año 2000. Por esos años la tasa de indigencia alcanzaría el 10% en el total urbano y la de pobreza se encontraría en niveles del orden del 30% y 45% (MT y M22, respectivamente). En uno de los contextos recesivos más profundos y duraderos de la Argentina moderna, los primeros años del nuevo milenio se destacarán por un fuerte aumento de los niveles de privación por ingresos, que alcanzarán su máxima expresión en septiembre de 2002, luego de la devaluación que rompió con el anclaje cambiario dispuesto desde hacía más de una década: en su medición tradicional la privación extrema afectaría en ese momento al 27,7% de la población del total urbano y la pobreza gravitaría sobre un 58%; de acuerdo con la nueva metodología esos porcentajes ascendían al 31% y 70,4%, respectivamente.

La reversión de la prolongada fase recesiva inauguró una última etapa signada por la disminución persistente de los niveles de pobreza e indigencia. Hacia el año 2013 esa mejoría se tradujo en las menores incidencias de pobreza de las series para el total urbano (expansor 3): 18,5% de acuerdo a MT y 29%, según la M22. Por esos años, la ostensible recomposición de los niveles de empleo y remuneraciones se combinó con una mayor gravitación del accionar estatal sobre la distribución secundaria del ingreso. La circunstancial reversión del proceso de mejora observable al año siguiente obedece exclusivamente al impacto de la devaluación de ese año sobre los precios internos. El malogro de 2014 resultó sólo parcialmente

compensado al año siguiente, de acuerdo a los datos arrojados por la simulación para el segundo semestre de 2015.

En 2016, finalmente, los microdatos de las nuevas EPH parecen poco sensibles al efecto sobre los niveles de pobreza que tuvo la devaluación de los primeros meses de ese año, mucho más virulenta en su impacto sobre los precios internos que la de 2014: la incidencia de la pobreza en la población se incrementa entre 1,2pp (MT, expansores 1 y 2) y 1,8pp (M22, expansores 1 y 2) en el total urbano y entre 1,6pp (MT, expansor 3) y 2,3pp (M22, expansores 1 y 2) en GBA. Es probable que los ajustes realizados para la simulación del segundo semestre de 2015 subestimen los ingresos entonces vigentes. Si así fuera, las incidencias de ese semestre estarían claramente sobreestimadas.

Un último elemento a considerar es que el tamaño que arroja la medición estadística de la pobreza en la actualidad (sea en GBA o en el total urbano), aun con posterioridad a los deterioros de la situación social observados en los años 2014 y 2016, no resulta para nada elevado en la comparación histórica. De hecho las incidencias para el total urbano son más bajas que las registradas hacia mediados de los '80 (bajo cualquier criterio de expansión), y las correspondientes al GBA, por su parte, resultan similares a las de ese momento. Esto se explica tanto por la envergadura del proceso de mejora al que se asistió hasta el año 2013 como por la reversión en 2015 del deterioro del año anterior, que debió ser más intensa de lo que informa la simulación.

Comentarios finales

Las estimaciones analizadas en este trabajo sugieren que a lo largo de los últimos años, en particular entre 2004 y 2013, lejos de evidenciarse una situación de deterioro en las condiciones materiales de existencia de la población, asistimos en nuestro país a un período de recomposición sin precedentes.

La participación de los trabajadores en la renta, que durante los años '90 retrocedió de manera abrupta, alcanza en la actualidad niveles de los más altos de la historia moderna del país. Entre 2004 y 2015, los asalariados, en particular, logra-

ron elevar su participación en el valor agregado en más de 20pp, diez puntos más que lo perdido en los años de la convertibilidad y su inexorable crisis, superando desde 2012 el 50% de la riqueza social generada. Como contracara de este proceso, el excedente empresario retrocedió decididamente en términos relativos.

Si enfocamos la atención en el sector privado capitalista las evidencias informan para los últimos años una ostensible reversión de algunas de las principales tendencias que en década de los '90 acompañaron el malogro de la participación asalariada. El persistente deterioro del salario real que fue, junto con los incrementos de productividad, un factor determinante en la erosión de la masa salarial en los años de la convertibilidad devino desde el año 2004 en paulatina recomposición, al menos hasta el año 2013 inclusive, en un contexto de expansión y productividad en ascenso. Hacia 2015, incluso con posterioridad al recesivo 2014, el poder de compra de los salarios del SPK se había acrecentado un 66%.

La distribución personal del ingreso también mostró en los últimos años (al menos hasta 2015) síntomas de aguda mejoría. Luego de una prolongada etapa caracterizada por el acentuamiento crónico de la inequidad distributiva, que se extendió desde los primeros años de la década de 1980 hasta 2002, los niveles de desigualdad comenzaron a mostrar signos de mejoría. El camino hacia los mayores niveles de equidad que caracterizaría a la posconvertibilidad, orientado por la reactivación del mercado interno, las mejoras en los niveles de empleo y la intensificación del accionar redistributivo del Estado, fue sostenido en el tiempo, alcanzando en 2015 niveles de desigualdad similares a los de mediados de los años '80.

Crecientes niveles de bienestar constituyen otro *outcome* de la sucesión de administraciones populistas de los últimos quince años. La reversión del deterioro observado en los años de la convertibilidad monetaria es ostensible: el aumento persistente del poder de compra del ingreso disponible hogareño per cápita, de 60% entre 2004 y 2015, sumado a la fuerte mejora distributiva, que incluyó una reducción del Gini de IPCF de 24% en igual lapso, se tradujo en una recomposición del bienestar absoluto tal que alcanzaría hacia el último año niveles 88% más elevados que los vigentes en el origen.

En materia de pobreza, del análisis de las metodologías se desprende que el nuevo estándar amplifica imprecisiones ya presentes en la metodología tradicional. Al problema de la base sobre la que se ancla la estructura de gastos de la población de referencia se suma ahora la ausencia de tales estructuras de gasto, a las que sólo puede llegarse de manera aproximativa. Este nuevo problema dificulta la replicabilidad del procedimiento de actualización de los expansores.

Queda claro también que la nueva metodología eleva claramente el estándar de vida que sirve de parámetro para indicar la presencia de situaciones de indigencia o pobreza. Esa mayor exigencia se traduce, como no podía ser de otra manera, en incidencias de pobreza considerablemente más elevadas que las arrojadas por el método tradicional (tasas 47% más elevadas, en promedio).³²

Las principales tendencias evolutivas del fenómeno de la privación absoluta, sin embargo, persisten más allá del evidente diferencial de niveles. Los casi treinta años que transcurren entre 1974 y 2003 evidencian un panorama de incremento crónico del porcentaje de población bajo la línea de pobreza (según cualquiera de los dos métodos). Los años 2003 a 2013 inclusive son de franca mejoría en materia de privación. En los últimos tres años de las series se observan fuertes oscilaciones.

Pero a pesar de ello las evidencias ponen de manifiesto una reducción sustancial de la proporción de la población alcanzada por la pobreza y la indigencia en los últimos años. Más aun, de la comparación histórica se desprende claramente que los niveles de privación actuales, incluso con posterioridad al deterioro del último año, no son tan apremiantes como en general se publicita o en los medios o desde algunos espacios académicos. El tamaño de la pobreza es incluso en la actualidad similar a los mejores niveles alcanzados a lo largo del período democrático. Esto se debe tanto a la envergadura de la mejora observada entre 2003 y 2013 como a la reversión en 2015 del deterioro del año anterior, que sólo podrá ser adecuadamente medida si INDEC libera a los usuarios las últimas bases de ese año.

³² Cabe considerar que como esa mayor exigencia resulta más gravosa para algunas regiones estadísticas (Cuyo, Patagonia), termina alterando la geografía de la privación, situación que puede llegar a impactar en la toma de decisiones de política pública.

Sin embargo, y a pesar de las evidentes mejoras que las estimaciones informan para los últimos años, durante el año 2016 todos los indicadores aquí evaluados experimentaron una sensible inflexión. Entre los resultados de la política económica de la nueva administración se cuentan: un retroceso de la participación de los trabajadores en el VABpb de 2,4pp, una caída de la de los asalariados de 2pp, un aumento de la desigualdad interpersonal en el total urbano del orden del 5% del Gini de IPCF, una pérdida del poder de compra del ingreso disponible per cápita de los hogares que alcanza el 4,5%, una erosión del bienestar del orden el 6% y un incremento de mínima en la incidencia de la pobreza del orden de los 2pp.

En una perspectiva histórica, la envergadura del proceso de recomposición experimentado entre los años 2003 y 2015 contribuye a desdibujar el malogro observado en 2016, que puede aparecer como una inflexión relativamente moderada y circunstancial. Pero la mirada de largo plazo también nos advierte sobre la magnitud del deterioro que la sociedad argentina puede llegar a experimentar en coyunturas como la actual, caracterizadas por la existencia de correlaciones de fuerza desfavorables al campo popular.

Glosario de siglas utilizadas

AFIP – Administración Federal de Ingresos Públicos

AFJP – Administradoras de Fondos de Jubilación y Pensión

CEPA – Comité Ejecutivo para el Estudio de la Pobreza en Argentina

CESO – Centro de Estudios Económicos y Sociales Scalabrini Ortiz

CIFRA – Centro de Investigación y Formación de la República Argentina

DAGPPS – Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales

DNCFP – Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias

DNIAF – Dirección Nacional de Investigación y Análisis Fiscal

DNOSSP – Dirección Nacional de Ocupación y Salarios del Sector Público

IPA – Investigación sobre la Pobreza en Argentina

MECON – Ministerio de Economía

MTEySS – Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social

ODSA-UCA – Observatorio de la Deuda Social de la Universidad Católica Argentina

OEDE – Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial

ONP – Oficina Nacional de Presupuesto
SIDIF – Sistema Integrado de Información Financiera
SIJP – Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones
SIPA – Sistema Integrado Previsional Argentino
SPM – Subsecretaría de Programación Macroeconómica
SSS – Secretaría de Seguridad Social

Bibliografía

- Andueza de Morales, E. (1988), “Canasta básica de alimentos - Gran Buenos Aires”, en IPA, *Documentos de trabajo N° 3* (Buenos Aires, INDEC).
- Calvi, G. (2015), “Las estimaciones alternativas de pobreza en la Argentina reciente. El estudio de la desigualdad como eje para reducir las controversias”, en *Actas de las XI Jornadas de Sociología de la UBA* (Buenos Aires, FCS-UBA).
- Calvi G. y E. Cimillo (2015), “Aportes conceptuales y evidencias empíricas en torno a la intervención redistributiva del Estado en la Argentina (1993-2013)”, en *12° Congreso de Estudios del Trabajo* (Buenos Aires, FCE-UBA).
- CEPA (1993), “Evolución reciente de la pobreza en el Gran Buenos Aires. 1988-1992”, en CEPA, *Documento de trabajo N° 2* (Buenos Aires, MECON).
- DNCN-INDEC (2016), *Metodología 18. Estadísticas de registros laborales. Aspectos conceptuales para la medición de la evolución de puestos de trabajo, remuneraciones y costo salarial* (Buenos Aires, INDEC).
- Epszteyn, E., & A. Orsatti, (1988), “Características de una línea de pobreza para Argentina, 1985”, en IPA, *Documentos de trabajo N° 8* (Buenos Aires, INDEC).
- INDEC (2002), *Paridades de poder de compra del consumidor* (Buenos Aires, INDEC-MECON).
- INDEC (2004), *Actualización de la metodología oficial de cálculo de las líneas de pobreza* (Buenos Aires, INDEC).

INDEC (2009), *Metodología 15. Ponderación de la muestra y tratamiento de valores faltantes en las variables de ingreso en la Encuesta Permanente de Hogares* (Buenos Aires, INDEC).

INDEC (2016), *Metodología 19. Índice de Precios al Consumidor Gran Buenos Aires* (Buenos Aires, INDEC).

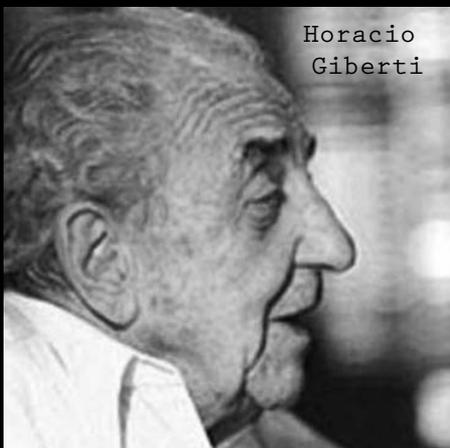
INDEC (2016), *Metodología 21. Cuentas Nacionales. Metodología de estimación. Base 2004 y serie a precios constantes y corrientes* (Buenos Aires, INDEC).

INDEC (2016), *Metodología 22. La medición de la pobreza y la indigencia en la Argentina* (Buenos Aires, INDEC).

INDEC (2017), *Cuenta generación del ingreso e insumo de mano de obra. Estimación provisoria del primer trimestre de 2017* (Buenos Aires, INDEC).

ODSA (2017), *Pobreza y desigualdad por ingresos en la Argentina urbana. 2010-2017* (Buenos Aires, UCA) (versión web: <http://www.uca.edu.ar/uca/common/grupo68/files/2017-Observatorio-Informe-pobreza-por-Ingresos-Final.pdf>).

Realidad Económica



Comprender la realidad para transformarla.



realidad económica

Nº 315 • AÑO 47

1º de abril al 15 de mayo de 2018

ISSN 0325-1926

Páginas 125 a 154

DEBATES

Las cooperativas implementadas por el Estado para generar puestos de trabajo en la Argentina

Inés Liliana García*

* Licenciada y Profesora en Sociología, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA), con Especialización en Economía Social y Desarrollo Local de la Facultad de Ciencias Económicas (UBA). Maestranda en Economía Solidaria, Departamento de Economía y Negocios, Universidad Nacional de San Martín (UNSAM). CPA Principal Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR - CONICET). ilgarcia@conicet.gov.ar

La autora agradece los valiosos aportes de la Dra. Paula Rosa y del Dr. Alejandro Rofman.

RECEPCIÓN DEL ARTÍCULO: noviembre de 2017

ACEPTACIÓN: marzo de 2018



Resumen

La autora aborda el contexto en que nacieron las cooperativas impulsadas por ciertas políticas públicas durante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Kirchner (2003-2015)

Destaca algunos aspectos renovadores para el movimiento cooperativista y ubica a esas entidades en su histórico y complejo espacio, al tiempo que observa la situación y perspectivas en el gobierno de Mauricio Macri.

Palabras clave: Cooperativismo - Políticas Públicas Socioproductivas - Cooperativas de trabajo - Generación de empleo - Movimiento Cooperativo

Abstract

State-fostered cooperatives aimed to generate work positions in Argentina

The author addresses the context in which cooperatives that were fostered by certain public policies during the Néstor Kirchner and Cristina Kirchner administrations (2003 - 2015) were born.

It highlights certain innovating aspects for the cooperativist movement and places these entities in their historical and complex place, as well as it observes its situation and its perspectives for the Mauricio Macri administration.

Keywords: Cooperativism - Socio-productive Public Policies - Work Cooperatives - Work position generation - Cooperativist Movement

Introducción

El cooperativismo en la Argentina -llegado con los inmigrantes europeos de mediados de Siglo XIX ávidos de soluciones a sus múltiples necesidades y escasos recursos- se gesta en la misma época en que nuestro país comienza a constituirse como nación, calmados los tiempos de luchas internas y ensamblamiento territorial. El movimiento cooperativo nace independiente del Estado, sostenido por sus asociados y por partidos políticos de izquierda¹ que ven en él un movimiento embrionario que permitiría a la clase trabajadora establecer un modelo de conquista hacia un modo de producción social que rompa con las estructuras de propiedad y explotación capitalista, trazando el posible camino hacia una etapa superadora.

El Estado moderno, nace para sostener el modo de producción capitalista, no está en su esencia propiciar modelos alternativos. Por tal razón, desde su constitución, la mayoría de las cooperativas se agruparon en un movimiento internacional nutrido y conformaron la Alianza Cooperativa Internacional (ACI) para redefinir y unificar sus principios y valores y respaldarse en un mundo globalizado por el capitalismo.

Así sucedió durante décadas en nuestro país, las cooperativas surgían por voluntad de sus miembros provenientes de la sociedad civil y se constituían de manera independiente. Su relación con el Estado estaba ligada a las normativas fijadas para la obtención de la matrícula y demás legislación que conllevara su reconoci-

¹ No olvidemos que en el Manifiesto Inaugural de la Asociación Internacional de los Trabajadores, Marx pronuncia:“(...) estaba reservado a la Economía política del trabajo el alcanzar un triunfo más completo todavía sobre la Economía política de la propiedad. Nos referimos al movimiento cooperativo y, sobre todo, a las fábricas cooperativas creadas, sin apoyo alguno, por la iniciativa de algunos trabajadores auctores. (...) puede prescindir de la clase de los patronos, que utiliza el trabajo de la clase de los trabajadores; han mostrado también que no es necesario a la producción que los instrumentos de trabajo estén monopolizados como instrumentos de dominación y de explotación contra el trabajador mismo” (Marx, 1864)

miento y, en casos de crisis coyunturales, peticionar a las autoridades ejecutivas y legislativas medidas de apoyo.

La crisis argentina de 2001 generó, por un lado, la necesidad de crear cooperativas -por iniciativa de la sociedad civil (trabajadores y organizaciones universitarias o vecinales)- para mantener fuentes de trabajo y, por otro, el embrión de la iniciativa política para crearlas desde el propio Estado bajo el nuevo paradigma de las políticas socioproductivas.

Desde entonces, el Estado acciona de diverso modo respecto de las cooperativas. Por un lado, políticas de apoyo con incentivo financiero o subsidios aplicables a las cooperativas ya conformadas mediante la autogestión de trabajadores ante el cierre de su fuente de trabajo y, por otro, políticas que impulsan la creación de nuevas cooperativas para dar contención social a los sectores más vulnerables. Dentro de las primeras, es el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación (MTySS) el que toma la iniciativa y responsabilidad de aplicación. El impulso a la creación de cooperativas a fin de generar puestos de trabajo para aquellos excluidos del sistema fue asumido por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación¹ (MDS).

En 2003, se inicia una etapa de aplicación de políticas sociales inclusivas vinculadas con el desarrollo local. Políticas socioproductivas tendientes a revertir los altos indicadores de desocupación y de pobreza heredados del modelo anterior. Algunas de estas políticas puestas en marcha fueron asociadas con la conformación de cooperativas para recibir los beneficios o subsidios, el poder ejecutivo lo establecía como requisito y seleccionaba a los inscriptos reagrupándolos en cooperativas bajo *'la supervisión y control de un capataz'*; contradiciendo principios como la libre y voluntaria asociación y el control democrático, entre otros tantos, intrínsecos del movimiento cooperativo.

Estas cooperativas nacen en un contexto social de alta vulnerabilidad, sectores excluidos por décadas de los saberes formales, de oficios, de alternativas de subsistencia autónomas. En el mejor de los casos, la pobreza y la falta de trabajo fueron

² Mediante el Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social "Manos a la Obra" (2004) y el Programa Ingreso Social con Trabajo "Argentina trabaja" (2009) y sus subprogramas.

mitigadas con la entrega de subsidios, alimentos y otros elementos bajo políticas de dádivas. Producir en cooperativa no formaba parte de su imaginario y, en muchos casos, ni siquiera el esquema de producción verticalista patrón-obrero rozó sus experiencias de vida.

Fue un doble desafío, por un lado, adquirir saberes propios de la tarea a desempeñar sumando a ello, los saberes formales que les fueran negados y, por otro, incorporar los novedosos conocimientos de qué es una cooperativa y cómo gestionarla a mediano plazo. Su trabajo dependería de un estipendio pagado por el Estado y de obras o actividades que los municipios -incluidos en el Programa- proponían a las esferas nacionales.

La construcción de un modelo de producción y de reinserción laboral basado sobre la solidaridad requiere que el Estado se transforme en el garante de lo alternativo, distanciándose del modelo de mercado cuyo principio es el de la maximización de la ganancia, la competencia, la concentración de la riqueza y la expulsión de amplios sectores sociales. Se debería priorizar en la gestión, por ejemplo, el impulso de cooperativas más que Pymes; aplicar políticas que incentivaran la propiedad colectiva antes que la individual; proveerse de insumos y servicios producidos por las cooperativas más que de las empresas privadas.

Sin embargo, se ha podido evidenciar que las políticas de creación o impulso a cooperativas para la generación de empleo entre los sectores vulnerables resultó una especie de subsistema paralelo -bajo la dependencia casi con exclusividad del Ministerio de Desarrollo Social- y sólo dirigidas a un sector de la población.

Hemos realizado un análisis de las políticas públicas nacionales de impulso a la generación de trabajo o a los sectores productivos desde 2003 a 2013 y hemos observado que, mientras en el MDS se generaban estas cooperativas y ciertas acciones del MTySS daban apoyo a las cooperativas de autogestión en los Ministerios de Economía o de Infraestructura¹ el impulso estuvo centrado sobre las Pymes y las gran-

³ Ambos, entre otros Ministerios, con importantes partidas presupuestarias para el desarrollo productivo y de servicios y con amplia capacidad de licitación de obras públicas; obras otorgadas en casi su totalidad

des empresas privadas, con las que se firmaron los convenios de generación de obras públicas y las licitaciones para la compra de insumos. En los restantes ministerios sucedía de igual modo, se privilegió el modelo de mercado preexistente y expulsor al modelo socioproductivo solidario que se proponía en otros ámbitos del mismo Estado¹.

Sin embargo, las cooperativas conformadas por el MDS se fueron generando y coexisten muchas de ellas con otras experiencias cooperativas con mayor consolidación y respaldo dentro del llamado movimiento cooperativo.

En lo cuantitativo se hace difícil determinar el impacto que las iniciativas estatales de impulso a la formación de cooperativas tuvieron en el marco global del movimiento cooperativo, menos aún en el de la economía de mercado puesto que siempre han quedado bajo la tutela del Estado financiador y dador de trabajo en un contexto marginal. Sin embargo, cualitativamente podemos decir que se está consolidando y conviven tres tipos de cooperativas en nuestro país. Trazaremos una clasificación de las mismas para establecer un escenario acerca de cómo queda constituido el movimiento cooperativo actual en nuestro país y el espacio que ocupan las cooperativas generadas por el Estado en dicho contexto para, luego, analizar sus perspectivas a futuro inclusive respecto del mismo Estado.

Hacia una clasificación alternativa de las cooperativas en la Argentina

Procuraremos sumar una clasificación alternativa a las ya establecidas y que se adecue a las necesidades de nuestro análisis, de modo de poder diferenciar a las cooperativas desde la motivación/iniciativa que les dieran origen observando, de otro modo, la riqueza y heterogeneidad del movimiento cooperativo actual en nuestro país.

a grandes empresas privadas, ignorando el llamado a cooperativas impulsadas por el propio Estado o las ya existentes en el movimiento cooperativo tradicional.

⁴ Ver desarrollo en García, I.L. (2017) "Las cooperativas en las políticas públicas nacionales de la post convertibilidad. ¿Herramientas para el cambio social o paliativo en las crisis capitalistas?" http://www.ceur-conicet.gov.ar/archivos/publicaciones/Tesis_de_Maestria_-_Ines_Liliana_Garcia.pdf (pág.46-77)

Podríamos hablar de tres tipos de cooperativas contenidas en el actual escenario cooperativo argentino. Llamaremos cooperativas *convencionales* a aquellas que se conformaron de manera voluntaria, que por decisión directa de sus miembros acuerdan dar respuesta a sus necesidades comunes creando una asociación cooperativa, sin impulso estatal, siguiendo los principios y valores cooperativos universales y ajustándose a las reglamentaciones de la Ley de Cooperativas vigente. Otra de sus características es que las encontramos generalmente reunidas en federaciones interactuando con instituciones de financiamiento y capacitación generadas en el seno del propio movimiento cooperativo histórico en nuestro país. Si bien encuentran diferentes grados de afinidad con los gobiernos de turno, se constituyen en el rol de peticionantes de normativas afines a sus intereses, declarándose parte del cooperativismo internacional e ideológicamente independiente o neutral, al menos formalmente.

Una segunda categoría a las que daremos el nombre de cooperativas *resilientes*, son aquellas constituidas por la necesidad de dar continuidad a fuentes de trabajo previas, que mayoritariamente provienen de una actividad en la economía de mercado que dejó de funcionar, por distintos factores, y que decantan en cooperativas por decisión de todos o parte de los extrabajadores para poder mantener su sustento y acceder a políticas públicas de apoyo y normativas jurídicas que le otorguen amparo y/o impulso para reconstituir un núcleo productivo con nuevas características de conducción y toma de decisiones. También en esta categoría podremos encontrar algunos casos de cooperativas *convencionales* en quiebra, cuyos asociados o parte de ellos, se reúnen bajo una nueva cooperativa pero ligada con el proceso de quiebra de la anterior.

Desde la crisis de 2001, la mayoría de las cooperativas *resilientes* se han integrado en Federaciones de Cooperativas de Trabajo en búsqueda de presionar a los poderes Judicial y Ejecutivo sobre sus demandas en relación con la expropiación y cesión de inmuebles y/o maquinarias en proceso judicial, amenazas de desalojos, necesidad de apoyo financiero y capacitación, así como reclamos relativos a la seguridad social de sus asociados. Si bien, hay varias federaciones que responden a diferentes corrientes ideológicas, las mismas se nuclean para dar contención y apoyo a cada experiencia. Con el correr de los años, en la mayoría de los casos, se nota entre sus trabajadores un aprendizaje y aceptación más convincente de que

la autogestión y el trabajar sin patrones es un modelo posible y así queda expresado en los congresos y encuentros que se realizan habitualmente. Comparten reclamos puntuales que, al actuar en conjunto, los posiciona como actores más fortalecidos en el campo de la disputa política-jurídica-económica. Las *resilientes* tienen apoyo estatal, principalmente a través el MTySS y, colateralmente, por el MDS en cuanto al financiamiento de algunos subsidios; pero también han sabido conformar, con los aportes estatales recibidos, fondos de crédito y financiamiento propios que les han permitido sobrellevar las crisis estacionales en la producción o compras de insumos y maquinarias para mejorar sus condiciones en el mercado.

En estos últimos años, el movimiento de cooperativas autogestionadas ha alcanzado un interesante colectivo de trabajadores cooperativizados en América latina y vinculaciones con experiencias de otros continentes; diferentes Congresos y Encuentros les han permitido construir lazos sólidos de cooperación y una plataforma de problemáticas comunes con las que aunar esfuerzos y estrategias de lucha.

Finalmente, encontramos a las cooperativas que llamaremos *en construcción*, las generadas por y desde las políticas públicas de estos últimos años con la finalidad de crear nuevos puestos de trabajo para los sectores vulnerables de la sociedad. Aquellas creadas desde el Estado donde sus “asociados” no formaron parte en la decisión en cuanto refiere a su conformación, el rubro de producción o la prestación por la cual quedaran agrupados como trabajadores. Son tuteladas por el MDS desde el INAES.

Sus miembros reciben, al tiempo que desarrollan una actividad determinada, capacitación laboral y de formación y son dirigidos por un capataz o capacitador quienes toman las decisiones y manejan las cuestiones administrativas. No tienen sede y sus estatutos y estados contable-administrativos quedan dispersos en sedes municipales o de agrupaciones barriales o políticas. La producción de los servicios que brindan dependerá de la voluntad del Estado en asignarles un encargo específico; no están en condiciones, al menos en la actualidad, de ser oferentes por *motu proprio* ni alcanzar una participación más horizontal y democrática en la gestión y dirección. El mismo MDS que las ha generado reconoce que son “pre-cooperativas”

y que nacen e interactúan en un espacio poco propicio para su desarrollo e independencia.

“...[la entonces] Ministra de Desarrollo Social Alicia Kirchner se refiere a las cooperativas creadas desde las políticas que impulsa (...) ya no como cooperativas sino con el término de “pre-cooperativas de trabajo”, reconociendo la complejidad de la temática debido a la necesidad de realizar una tarea previa de capacitación y de concientización más profunda no solo para los trabajadores que las integran sino para el conjunto de otros actores que interactúan con ellas; entiéndanse, profesionales y otros organismos del Estado que interactúan sin diferenciar las especificidades de las políticas aplicadas a sectores excluidos del sistema que, precisamente, para poder incluirse en él no pueden ser tratados en iguales condiciones, al menos en sus inicios” (García; 2017:93)

La tutela vertical y paternal brindada por el Estado para darles origen y acompañarlas en un proceso novedoso de vinculación, lejos está aún de poder superarla. Por eso creemos que ya nacen en un contexto de vulnerabilidad y con un escenario hostil a futuro con un cambio de paradigma en las políticas públicas nacionales y en un escenario global signado entre el resurgimiento de nacionalismos conservadores y neoliberalismos demagógicos.

La situación de las cooperativas en *construcción* respecto de la inserción en el mercado de trabajo. Condiciones actuales y perspectivas.

Las políticas públicas socioproductivas aplicadas en el período 2003-2015 se inspiraron en diversos lineamientos propuestos por organismos internacionales para revertir los efectos negativos resultantes del modelo neoliberal de los '80-'90.

En la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), reunida en 2002, se establece la Resolución N° 193 con el objetivo de promocionar a las cooperativas como un recurso para la generación de empleo sostenido, que transparente derechos y expanda las condiciones de vida de los habitantes de los países miembros mediante una economía más emparentada con el desarrollo local; reconoce la importancia de las cooperativas para *“la creación de empleos, la movi-*

lización de recursos y la generación de inversiones, así como su contribución a la economía” al tiempo que... “promueven la más completa participación de toda la población en el desarrollo económico y social” (OIT, 2008)

En dicha resolución la cooperativa es definida como una *“asociación autónoma de personas unidas voluntariamente para satisfacer sus necesidades y aspiraciones económicas, sociales y culturales en común a través de una empresa de propiedad conjunta y de gestión democrática”*. (OIT, 2008)

Por otro lado, la OIT genera el concepto *“trabajo decente”* y lo propone como un modelo a ser replicado en el mercado laboral de sus Estados miembro. En la 97^a Conferencia Internacional del Trabajo, celebrada en Ginebra el 10 de junio de 2008, se propone la Agenda de Trabajo Decente donde definitivamente se institucionaliza el concepto desarrollado por el organismo desde 1999 y se lo impulsa más categóricamente.

En el portal de la OIT se sostiene que: *“El trabajo decente resume las aspiraciones de la gente durante su vida laboral. Significa contar con oportunidades de un trabajo que sea productivo y que produzca un ingreso digno, seguridad en el lugar de trabajo y protección social para las familias, mejores perspectivas de desarrollo personal e integración a la sociedad, libertad para que la gente exprese sus opiniones, organización y participación en las decisiones que afectan sus vidas, e igualdad de oportunidad y trato para todas las mujeres y hombres”*.

En tono con la OIT, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprueba en 2010 la Resolución 64/136 que resalta la importancia de las cooperativas para el desarrollo social, reconociendo *“que las cooperativas, en sus distintas formas, promueven la máxima participación posible de todas las personas en el desarrollo económico y social, (...) son cada vez más un factor clave del desarrollo económico y social y contribuyen a la erradicación de la pobreza (...) [y] la generación de empleo pleno y productivo y una mayor integración social”*. (ONU A/RES/64/136, 2010). Por lo tanto, se reconoce a las cooperativas como una estructura de organización que permitiría garantizar el trabajo decente al tiempo que impulsar el desarrollo social.

Nuestro país ha adherido a la Resolución 193 y al concepto de Trabajo Decente de la OIT y recomienda su aplicación en todas las políticas de generación de empleo y planes de desarrollo económico-social. El Decreto presidencial 75/2011 declara a 2011 como “*Año del Trabajo Decente, la Salud y Seguridad de los Trabajadores*”. Sin embargo, de la lectura de los Programas y Planes de generación de empleos vinculados con la formación o fomento de las cooperativas, el término “*trabajo decente*” sólo es mencionado por las políticas lanzadas por el MDS y de manera colateral.

Si tenemos en cuenta que las cooperativas de trabajo se deben entrelazar en un espacio dominado por las empresas de tipo capitalista, se plantean grandes dilemas respecto de cómo sostener y sobrellevar los Principios y Valores del Cooperativismo global.

De este modo, tratando de cumplir con los preceptos del cooperativismo y en un contexto de competencia de mercado con empresas que maximizan ganancias en detrimento de las condiciones de producción y redistribución, muchas cooperativas entran en contradicción con sus principios y valores para dar continuidad a sus actividades.

Ahora bien, toda cooperativa de trabajo -de acuerdo con su concepto- tiene la característica del *asociado en un doble rol*: por un lado, determina las decisiones del proceso productivo, condiciones de intercambio y retribución o retorno y, por otro, es quien ejecuta el trabajo transformador. Es patrón y obrero a un mismo tiempo, por así decirlo. Por lo tanto, como asociado a la propiedad colectiva de los medios e insumos de producción y copartícipe de las decisiones de producción, deberían quedar superadas las relaciones de propiedad privada y las relaciones de explotación, puesto que los bienes corresponden a la cooperativa y las condiciones de producción son tomadas y ejecutadas mediante procesos voluntarios y democráticos.

La fuerza transformadora del trabajo también es un bien colectivo. Cuando hablamos de cooperativas, no podemos relacionar al asociado -cuando éste aplica trabajo en la producción de un bien o un servicio- con una relación salarial, sino que

se trata de un retorno o adelanto de reparto del excedente futuro. Tal como indica Basaños, *“la retribución que reciben los asociados no es el saldo que le queda a la cooperativa después de cubiertos todos sus costos: es el derecho que tienen los asociados a cobrar por el trabajo entregado a la cooperativa en las condiciones que ella ha establecido. (...) El costo del trabajo aportado por los asociados es, precisamente, un costo, y como tal debe formar parte de las actividades de planificación y gestión del negocio cooperativo”* (Basaños, 2010: 6).

En las cooperativas generadas por las políticas públicas el adelanto o anticipo de retorno que reciben mensualmente es un monto fijo, común a todos los asociados de todas las cooperativas sin distinción y preestablecido por el Estado que lo subsidia; no se regula en función del excedente futuro puesto que no lo habrá mientras la cooperativa solo ejecute una obra predeterminada por el Estado, sea municipal o nacional. En estos casos, se fija un monto de retorno que no sólo incluye el trabajo aplicado por el asociado sino también su presentismo y capacitación.

A finales de 2014, el Salario Mínimo Vital y Móvil, fijado por el Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil era de \$ 4.400.- para los trabajadores mensualizados que cumplen la jornada legal completa de trabajo. En cambio, en la misma fecha, los cooperativistas recibían en el mejor de los casos, un total de \$ 2.600.- mensuales compuestos por \$ 1.200.- como anticipo de retorno, \$ 800.- por presentismo y \$600.- por productividad. La jornada es completa puesto que se considera a la capacitación como parte de las tareas diarias de 8 horas, pudiendo variar las proporciones de acuerdo a la evolución de cada cooperativa. De tal modo, el puesto de empleo creado mediante las cooperativas *en construcción* tiene la característica de ser valorizado con menos del 60% de un salario mínimo, socialmente establecido y aprobado por el mismo Estado.

¿Cómo podemos medir el éxito en las políticas socioproductivas ligadas con la formación de cooperativas?; respecto de la creación de puestos de trabajo, hay crecimiento numérico pero ¿cuál es la calidad de los mismos?, ¿respetan las condiciones laborales medias de la población?, ¿permiten salir de las condiciones de pobreza y exclusión?

Las políticas socioproductivas de inclusión aplicadas por el Gobierno nacional en esta última década, consiguen -a nuestro entender- logros acotados respecto de la intención de incluir a los sectores excluidos del mundo del trabajo tras la crisis del modelo neoliberal de los '90.

Crítico al respecto, Lo Vuolo concluye al analizar el Programa "Argentina Trabaja": *"...Su particularidad es que obliga a los beneficiarios a 'auto-organizarse' en cuadrillas llamadas 'cooperativas de trabajo' para la realización de obras y servicios públicos establecidas por el Estado (...) La información disponible con respecto al diseño y funcionamiento del programa Argentina Trabaja es escasa, imprecisa y difícil enormemente la evaluación técnica de su diseño.(...) Lo expuesto hasta aquí indica que es muy difícil no catalogar al programa Argentina Trabaja como un programa asistencial más de empleo "forzado", que además potencia su carácter discriminador por el bajo número de beneficiarios en relación con los problemas que busca atender. Pese al uso del término 'anticipo de excedente' para designar la remuneración que perciben los beneficiarios, lo cierto es que la figura de estas supuestas cooperativas de trabajo oculta la presencia de una relación asalariada entre los beneficiarios y el Estado que es el que fija las reglas del contrato laboral"* (Lo Vuolo, 2010: 4-8).

Gabriel Kessler (2014) analiza diversos indicadores sociales y su evolución durante la década 2003-2013 en comparación con la anterior, en sus conclusiones respecto de la distribución del ingreso y el trabajo en la Argentina señala:

"En un contexto de creación de empleo y de extensión de coberturas sociales, mejoraron las condiciones de vida de los asalariados registrados y disminuyó la desigualdad entre ellos"...[sin embargo presenta cuatro controversias que dice ser coincidentes entre los investigadores de la temática] "La primera se vincula con la mirada desde la distribución funcional del ingreso, es decir, la apropiación diferencial entre capital y asalariados, que, pese a las mejoras recientes, según algunos autores, no encuentran un quiebre de la tendencia de largo plazo al deterioro del salario real y la apropiación de las ganancias por productividad por parte del capital. La segunda tiene que ver con los trabajos que afirman el mantenimiento o el incremento de las brechas salariales entre los trabajadores protegidos y los no protegidos. (...) En tercer lugar, la in-

flación es un factor central que cuestiona las mejoras aparentes (...) Por último, el punto de debate más álgido por sus implicancias políticas y sociales es la hipótesis de la heterogeneidad estructural. Los trabajos que sostienen este argumento señalan el incremento de un polo marginal que ha crecido en paralelo a la mejora de los trabajadores protegidos. A diferencia de un modelo de crecimiento inclusivo, se esboza uno polarizado entre las mejoras de un sector de trabajadores y la exclusión creciente de otro” (Kessler, 2014:109-111).

En este escenario, las nuevas cooperativas creadas desde las políticas públicas deben encontrar su continuidad. En una economía global en crisis que desde 2008 ha desacelerado la creación de empleo. El trabajo precario o no registrado no fue legalizado en su totalidad, muchos autores -como Lindemboin (2015) y el propio Kessler (2014)- coinciden, éste ha crecido dentro de una economía marginal y con condiciones de explotación más agudas. La producción en talleres clandestinos y la venta en la vía pública denotan a simple vista su crecimiento.

En muchas ocasiones, las cooperativas de trabajo *resilientes* se ven obligadas a vulnerar las Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo¹ (jornada laboral, horas extras, trabajo nocturno, licencias por vacaciones, por maternidad, por enfermedad, etc.) para seguir produciendo. Es decir, contradicen sus propios principios de equidad para *‘continuar vivas’*. Dichas circunstancias hacen que las Federaciones de Cooperativas de Trabajo en nuestro país, con escaso apoyo del sindicalismo formal, sostengan el reclamo ante el Poder Legislativo para que apruebe una legislación acorde y que contemple las particularidades de las cooperativas de trabajo.

Por otro lado, *“Respecto de la cobertura en salud y los aportes jubilatorios, podemos afirmar que si bien la inscripción de los cooperativistas en el monotributo social resulta un importante avance de la registración del trabajo y mejora las condiciones laborales, las protecciones que brinda son insuficientes para cumplir con los requerimientos de un trabajo decente en términos establecidos por la OIT” (Hopp y Frega, 2012: 79).*

⁵ CyMAT.

Las prestaciones en teoría cuentan con una cobertura del 100% en Obra Social que incluye al monotributista social y a su grupo familiar; sin embargo, en la práctica la Cobertura Médica Obligatoria es limitada y muchos servicios, estudios o internaciones y prácticas son negada por el bajo ingreso aportado en relación con los efectuados por los empleados no monotributistas, por lo tanto quedan excluidos de determinadas prestaciones o deben pagar un plus.

Lo mismo sucede respecto de las jubilaciones, la única posibilidad de obtenerlas es bajo la modalidad de percepción del haber mínimo. Muchas cooperativas de trabajo que, teniendo la posibilidad de incrementar su producción e ingresos para sus trabajadores asociados, se encuentran en el dilema que, sumar trabajos por fuera de los específicos de la política de inclusión, los vuelve a excluir ya que apenas superados los límites mínimos de un monotributista social, alcanzan temporariamente otra categoría tributaria que requiere de un pago mensual superior, por lo tanto, erosionan toda posible mejora de ingresos.

Es menester considerar un régimen especial jubilatorio que contemple las problemáticas de las cooperativas *resilientes* y las *en construcción*, permitiendo una adecuada respuesta a una situación económica social que ha atravesado a varias generaciones de trabajadores. Es valioso, por un lado, sumarlos al régimen de trabajo registrado pero para promover no para limitar sus aspiraciones de crecimiento cuando ellas son posibles.

Teniendo en cuenta este contexto la Federación de Cooperativas de Trabajo (Fecootra), en 2012, elaboró y presentó en el Parlamento un anteproyecto de Ley de Cooperativas de Trabajo -el cual nunca logró su tratamiento- buscando consolidar y dar mayor seguridad jurídica a las cooperativas *en construcción* y *resilientes* creadas o sostenidas por las políticas estatales teniendo en cuenta que, -ya agrupadas en federaciones- son representativas en cuanto a número y como alternativa de organización productiva. Para ello, definen su perfil y plantean la necesidad de mayor autonomía. Colectivamente, buscan encontrar soluciones a los problemas que hemos planteado. Propone: “Art. 1° La cooperativa de trabajo tiene como objetivo social único brindar trabajo a sus asociados, para ello podrá producir bienes y servicios, mediante el trabajo personal de sus asociados, quienes conjuntamente asumen

el riesgo” (Fecootra, 2012). Se busca mayor independencia de las políticas gubernamentales, consolidando una ley a partir de la cuya aprobación las cooperativas *en construcción* tendrían la opción de generar su propio excedente y asimilarse a las *resilientes* en cuanto a su organización y determinación.

Por otro lado, establece: “*Art. 15° A efecto de los regímenes previsionales los asociados de las cooperativas de trabajo serán considerados trabajadores autónomos. Sin embargo, por resolución de la asamblea, podrán decidir la continuación o permanencia en el régimen de los trabajadores dependientes de la misma actividad. En todos los casos, la cooperativa será agente de retención de los aportes de los asociados y responsable de su pago en término*” (Fecootra, 2012). Este artículo es relevante en tanto a que no hace mención al Monotributo Social, condición que actualmente el Estado exige para integrarse a una cooperativa impulsada por sus políticas, siendo también su agente de retención. Al asociado se lo equipara a un trabajador autónomo, de modo que el valor de su trabajo quedaría regido por el régimen del salario mínimo y vital a la hora de establecer el monto equivalente a su tarea y, a su vez, abre la opción de regirse por los convenios salariales de los trabajadores dependientes en el mismo rubro. De este modo, se aspiraría a una mayor equiparación salarial entre trabajadores de un mismo sector y/o evitar recibir valores menores a los mínimos socialmente establecidos.

Para frenar los abusos en la paga por el uso de la mano de obra se propone: “*Art. 27°. Las cooperativas de trabajo deberán asegurar a sus asociados una retribución de trabajo no inferior al Salario Mínimo Vital y Móvil*” (Fecootra, 2012), quedando eximidas sólo en casos extraordinarios. Por lo tanto, las cooperativas *en construcción*, quedarían fuera de esta posibilidad de exención y el Estado debe asumir la responsabilidad de generar políticas que respeten los derechos a los que, por otro lado, adhiere como en el caso de trabajo decente propuesto por la OIT.

Finalmente, para darle continuidad y desarrollo autónomo a dichas cooperativas, el Proyecto de Ley propició resguardar el derecho: “*Art. 34 (...) b) de continuidad laboral de las cooperativas emergentes de políticas públicas que brindan servicios al Estado Nacional, Provincial o Municipal, sujeto a la demostrada capacidad de brindar dichos servicios y a su capacidad para garantizar condiciones de trabajo dignas*

(...) e) de ser priorizada la contratación de sus cooperativas por el Estado (...) g) de ser priorizado el acceso por parte de sus cooperativas a todas las políticas públicas dirigidas a las pequeñas y medianas empresas” (Feccotra, 2012)

De este modo, se otorga al Estado la responsabilidad no sólo de generar puestos de trabajo dignos sino de consolidarlos, al tiempo que privilegia a las cooperativas por encima de las empresas privadas en todas sus reparticiones, promovándose concretamente al sistema cooperativo como alternativo al capitalista. Se da un paso hacia un cambio que implique, a su vez, que todas las dependencias y las políticas públicas del Estado privilegien efectivamente *“otra economía”*, otra forma de producción y de redistribución.

¿Son las cooperativas de trabajo -per se- una herramienta de equidad que cambia las condiciones de vulnerabilidad sociolaboral?

De acuerdo con lo expresado hasta aquí nos preguntamos: ¿la promoción de cooperativas por parte del Estado alcanza el objetivo propuesto de reinserción social de los sectores vulnerables? Debemos decir que es difícil establecer la influencia que tendrían las cooperativas de trabajo, generadas por los diversos Planes y Programas en estos últimos años, respecto de la generación de empleo y como mecanismo de transferencia de recursos que permitan la inclusión de determinados sectores sociales excluidos del mercado del trabajo. Dentro de la estructura social, y más específicamente en el mercado de trabajo, son muchas las variables que confluyen en dicho espacio.

Transcurridos algunos años desde la crisis de 2001, la Argentina recuperó su economía aprovechando determinadas ventajas competitivas en el mercado global de intercambio comercial. El alza de los precios de los *commodities* agropecuarios reactivó el mercado formal generando un superávit económico extraordinario. Ello permitió que parte de dicho recurso presupuestario se volcase a los sectores más vulnerables.

“En momentos de expansión económica se incrementaba la demanda de fuerza de trabajo, lo cual implicaba la creación de ocupaciones en los sectores más integrados

de las economías, la reducción de la informalidad o la subocupación, y la recuperación de los niveles salariales. Por el contrario, los momentos de crisis erosionaban estos logros, al mismo tiempo que los periodos de inflación impactaban de un modo muy nocivo en los ingresos de las personas” (López, 2005: 20)

Efectivamente, crecen los puestos de trabajo tanto en el mercado formal como en el informal; las cooperativas de trabajo generadas desde el Estado nacen en una formalidad caracterizada por el Monotributo Social pero quedan distantes de los niveles de recuperación salarial que se evidenciaron en los sectores formales de la economía hasta la seguidilla de crisis internacionales iniciadas en 2008.

Las cooperativas *en construcción*, aunque se inician desde 2004, tienen un espacio limitado dentro del sector de nuevos empleos. Algunas ya venían funcionando en el sector informal y alcanzaron su matrícula con los acuerdos firmados con el Plan “Manos a la Obra” -hablamos de las cooperativas sociales previas a 2004 y bajo iniciativa popular para sobrevivir a la crisis de fines de los '90-; de las posteriores, dada la necesidad de una capacitación mayor a la planificada o por las dificultades planteadas en los municipios, podríamos decir que recién comienzan a producir o a consolidarse desde el año 2012 pero se las observa con dificultades para apropiarse de sus propios proyectos, de proyectarse en una actividad futura sin apoyo y asesoramiento externo sea estatal o del movimiento cooperativo. Se contabilizó a cada “asociado” como un nuevo puesto de trabajo pero, la realidad nos demuestra que las políticas derivaron más en la capacitación y contención que en efectivos empleos productivos.

Es decir, la fuente de trabajo en sí misma persiste vulnerable. Notamos que, estas cooperativas, quedan doblemente expuestas; por un lado, a la coyuntura económica general del país que permite o no generar superávit o recursos suficientes y, por otro lado, a la coyuntura política gubernamental, es decir, que exista la voluntad política de transferir ingresos hacia los sectores marginales de manera de sostener programas de trabajo colectivo.

De acuerdo con lo observado en las políticas desarrolladas por el anterior gobierno, el Estado nacional no aplicó un único criterio a la hora de brindar oportu-

nidades de trabajo o de generarlo. Las cooperativas *en construcción* no operaron en el eje central de la economía; los sectores marginales no fueron priorizados en las licitaciones de obras de gran envergadura, generadoras de ganancia; sólo fueron subsidiados para realizar tareas de mejoramiento local que no generan renta ni interés en el mercado.

El circuito de la economía formal se nutrió con las instituciones propias del capitalismo y habilitó la existencia de un circuito paralelo o subordinado en manos de políticas de sostén social, que no tuvo injerencia en el mercado e imposibilitado de motorizar un nuevo paradigma productivo.

Nos inclinamos a concluir que estas medidas de inserción desde una propuesta cooperativa, fueron paliativos por parte del Estado que auxiliaron a los sectores que el mercado relega, tratando de incluirlos socialmente y reactivando oportunidades pero sin cuestionar el sistema formal de la economía que toma de la sociedad sólo lo estrictamente necesario para producir bajo las relaciones de explotación y de propiedad del capitalismo.

Las cooperativas englobadas en este contexto son compatibles con el sistema capitalista, puesto que contienen el conflicto social y sus consecuencias negativas. El Estado opera sobre aquello que el mercado descarta y los asocia a un modelo que nace alternativo, pero que, lo sostiene relegado a un plano secundario y restringido solo a los sectores vulnerables, no fue estimulado como recurso para toda la sociedad en su conjunto.

Ahora bien, iniciado el camino hacia la capacitación tanto laboral como de instrucción formal requerida por los sectores vulnerables -a las que no han tenido acceso por décadas- y sumando a ello, una incipiente visión cooperativista como recurso de reproducción de vida, creemos que no debemos desvalorizar o desaprovechar este pequeño paso hacia el largo camino de una alternativa superadora a lo emergente. Para ello, obviamente, se deberá superar la generación de cooperativas con esquemas que reproducen las relaciones de explotación y de propiedad, donde el empresario queda reemplazado por el Estado. Ello será cuando los asociados tengan en sus manos el destino de su cooperativa y se proyecten socialmente

desde la misma; cuando, a su vez, tengan el mismo estatus o se las privilegie por sobre las pymes o las grandes empresas.

El camino no es la cooperativa utilizada políticamente por el intendente o el ministro de turno; una cáscara o fachada que encubre relaciones de desigualdad e inequidad; que encubren trabajo socialmente valioso a bajo costo, con asociados relegados a realizar tareas sin tomar decisiones y comprender el fenómeno en donde está inmerso.

“Las cooperativas de trabajo procuran lograr una forma superior de la organización del trabajo, surgiendo desde el seno del pueblo, siendo la antítesis de propuestas asistencialistas, prebendarias y clientelistas. Los gobiernos deben apoyarlas para combatir con éxito la desocupación y la pobreza. Ese apoyo puede ser crediticio, de educación y capacitación cooperativa, de adjudicación en igualdad de condiciones con la empresa lucrativa, de trabajos de obras o provisión de servicios, etc. El anuncio realizado por la Presidenta está concebido en la idea de generar puestos de trabajo subordinado, en relación de dependencia, contratado y remunerado por los intendentes del conurbano bonaerense, con fondos aportados por el gobierno nacional. Esa modalidad difiere sustancialmente del trabajo asociado, autogestionado, que caracteriza al cooperativismo de trabajo” (Polino, 2009)

Como hemos visto, la paga recibida por los asociados no equivale siquiera a un salario mínimo vital, por lo tanto, el trabajo no los redime de su situación de pobreza. Tampoco las condiciones de trabajo y de seguridad social les permiten cambiar su condición de marginalidad, siguen perteneciendo al escalón más bajo en referencia con el Sistema de Seguridad Social y el Sistema Previsional. Haberes menores a los mínimos, prestaciones mínimas, futuras jubilaciones mínimas. Crear puestos de trabajo precarizado para disminuir los indicadores de desempleo no resulta una solución para las condiciones de vida de los sectores vulnerables. Se debería focalizar en la calidad y sustentabilidad del empleo que se genera y las posibilidades de otorgar movilidad social.

El empleo no es exclusivamente productivo, consiste -en un alto porcentaje- de capacitación. La capacitación sobre cooperativismo y para ejercer un oficio pero,

fundamentalmente, la capacitación formal educativa de la que fueron relegados por décadas. Entonces, en el caso de las políticas socioproductivas implementadas por el Estado, particularmente las que impulsaron la formación de cooperativas, la inserción no está dada desde el trabajo colectivo como fue propuesta sino por otros canales.

Consideramos que el hecho de que un grupo de cooperativas *en construcción* sean capacitadas y asistidas por Federaciones de Cooperativas de Trabajo¹, es un paso trascendente al respecto puesto que, éstas, transmiten sus experiencias y las contienen en un marco y estrategia de consolidación más afín a las propias del movimiento cooperativo. Las insertan en un espacio que trasciende el de su propio territorio. Se busca evitar así la débil circunstancia en la que fueron creadas, es decir, exclusivamente dependientes de distintas instancias gubernamentales locales y/o nacionales.

Lo consideramos relevante, puesto que existen otras posturas que directamente consideran que las cooperativas de trabajo generadas desde el Estado encubren el asistencialismo y no crean empleos genuinos: *“Las cooperativas de trabajo constituyen una figura jurídica que ha generado grandes controversias debido a su uso fraudulento para encubrir relaciones laborales. A pesar de estos antecedentes, en los últimos años han adquirido un notable protagonismo por parte de los programas asistenciales. Un acabado ejemplo lo constituye el Plan Argentina Trabaja, en el que las cooperativas son en la mayoría de los casos una fachada que incentiva viejas prácticas de clientelismo. Para resolver la pobreza es necesario generar empleos genuinos y en este sentido es clave avanzar en la modernización de la legislación laboral, contemplando un estatuto especial para las pequeñas empresas”* (UCA, 2011: 1)

Dicho informe, directamente desestima a las cooperativas como forma de asociación para la generación de empleo y propone cambiar de estrategia. Estos párrafos ilustrarían la visión que el actual gobierno presidido por Mauricio Macri posee sobre las cooperativas generadas por el gobierno anterior. Hasta el 2017 se

⁶ En 2013, el INAES propone el Programa Ingreso Social con Trabajo-Capacitación con Obra, que permitió a las Federaciones de Cooperativas de Trabajo asistir y capacitar a un grupo reducido de cooperativas en construcción recibiendo los fondos aportados por el Estado, a cambio de hacerlo a los municipios.

sostuvo a las cooperativas heredadas que lograron subsistir, entendemos que con el propósito de no acentuar el conflicto social y no profundizar la precariedad sociolaboral establecida, pero no se generaron nuevos emprendimientos cooperativos. La salida de la crisis del mercado de trabajo sólo la visualizan, tal como repetidamente lo han manifestado, mediante la inversión de capitales y generación de empleo privado formal. De modo que, iniciado el presente año el Programa Argentina Trabaja y su subcomponente “Ellas Hacen” se diluyen en un único programa denominado Haciendo Futuro donde se plantea sólo el completamiento de los estudios formales para que luego cada individuo salga a buscar su trabajo en el mismo mercado que lo expulsó por décadas.

“Con bajos ingresos, la pobreza y la indigencia se masifican y las políticas públicas quedan entrampadas en los vicios del asistencialismo. (...) La conformación de cooperativas de trabajo no es la solución al masivo problema de empleo y pobreza (...) tanto o más importante aún es facilitar por la misma vía la posibilidad de que las empresas más pequeñas -que hoy son informales en su mayoría- se integren a los procesos comerciales de las empresas más grandes y dinámicas y para eso es fundamental contar con una institucionalidad laboral, tributaria y de la seguridad social especial para los pequeños emprendimientos. Con este tipo de reformas estructurales es posible resolver de manera genuina y sostenible el grueso de los problemas sociales. El remanente, integrado por personas con limitaciones agudas, es el que se debe atender de manera marginal con programas asistenciales” (UCA, 2011:3-4)

Dicho párrafo que parece la antítesis a los planteos de las políticas socioproductivas desarrolladas desde el MDS del gobierno anterior, sin embargo no sonaron disonantes para el Ministerio de Economía de entonces de acuerdo con las acciones ejercidas. Desde dicho Ministerio -así como el de Infraestructura y Producción o de Industria- las políticas fueron tendientes a sostener un modelo de producción capitalista, dando impulso a las pymes y licitando con las grandes empresas.

La política de generación de empleo para los sectores más relegados ahora sólo se vislumbra bajo la conformación de empleo dependiente de empresas privadas reforzando la idea de un desarrollo signado por el mercado y su ritmo de oportunidades.

Hacia un movimiento cooperativo unificado para el cambio

Todas las cooperativas en la Argentina (*convencionales, resilientes y en construcción*) frente a los cambios políticos internos y globales acontecidos -como la libre competencia de mercado interno sin regulación y un Estado dejándole en sus manos la generación de empleo e iniciativas de inversión- creemos deberían aunar esfuerzos y confluir en un sólido movimiento cooperativo de modo de, en primer lugar, fortalecerse y subsistir y, en instancia superadora, transformarse en alternativa a un sistema económico expulsivo y generador de desigualdad. Nuestro país atesora una larga y consolidada experiencia cooperativista desde los inicios propios de nuestra historia un capital humano e institucional sobre el cuál asentarse y proyectar su crecimiento.

Las cooperativas *resilientes* han reactivado la opción cooperativa como posibilidad a un modelo productivo alternativo al capitalista; más allá de que -como dicen sus asociados- fue por necesidad más que por voluntad. Posicionó la opción de autogestión colectiva e inspiró, en buena medida, el planteo de nuevas políticas públicas llamadas socioproductivas.

Más allá de que actualmente hay acercamientos, las cooperativas *resilientes* nacen sin vinculación directa con las *convencionales* y sus instituciones de segundo y tercer grado. Por sus necesidades particulares se fueron reagrupando entre sí con el apoyo de Universidades y profesionales que aportaron sus esfuerzos al sostén jurídico y/o productivo; han generado un sólido entramado de federaciones y de instituciones que las sostienen al igual que, con mayor trayectoria, lo viene desarrollando las *convencionales*.

Lo cierto es que los cambios de gobierno, las crisis económicas, las voluntades políticas siempre cambiantes en nuestra historia -aun dentro de un mismo partido político- hace que pensemos en un movimiento cooperativo que se sostenga y resista aunando esfuerzos y fortaleciéndose con sus propios recursos y aprovechando toda oportunidad que, desde otros ámbitos o desde el Estado, puedan sumarle crecimiento sin perder autonomía en la toma de decisiones consensuadas sobre su destino y sus propósitos en cuanto sistema alternativo. Peticionar al Estado según

sus intereses, correrlas del lugar “*clientelar-dependiente*” para que puedan subsistir o salir de las emergencias coyunturales.

Nos parece necesario que la generación de empleo bajo la conformación de cooperativas se inicie dentro de un modelo más complejo para la inclusión. Las carencias son tantas que se requiere de políticas públicas previas como lo es la alfabetización y educación formal, la capacitación en oficios, la resolución de problemas de identificación, de salud, de violencia familiar, etc. Aquí el Estado debe estar presente y generar igualdad. No se puede seguir pensando en cooperativas *en construcción*, las cooperativas -sea por iniciativa estatal o de la sociedad civil- deben generarse con las características acordadas por el ACI⁷, no transformarlas en pseudo-modelos que distorsionan sus principios y valores, deben contar con todas las herramientas y recursos que el cooperativismo requiere para saberse tal y luchar por espacios de poder de manera determinante; poseer y ejecutar los conocimientos y capacidades de producción y de gestión solidaria.

Conclusiones y proposiciones

Algunas políticas socioproductivas hasta 2015, impulsaron la conformación de cooperativas de trabajo como propuesta de inclusión social de los sectores marginados del mercado pero nunca quedaron establecidas -ni explícita ni implícitamente- intenciones futuras de impulsar al cooperativismo como modelo contrahegemónico o propositivo para la sociedad en su conjunto. El impulso a la formación de cooperativas fue coyuntural, un paliativo emergente para generar puestos de trabajo y el sostenimiento del formato cooperativo fue más operativo que valorativo. El Estado, si verdaderamente se propusiese impulsar el modelo cooperativo, debe hacerlo fuertemente a través de la educación formal, modificar la currícula desde los niveles iniciales a los universitarios. Propiciar los espacios para

⁷ Las cooperativas se basan sobre los valores de ayuda mutua, responsabilidad, democracia, igualdad, equidad y solidaridad. Siguiendo la tradición de sus fundadores, los miembros de las cooperativas creen en los valores éticos de honestidad, transparencia, responsabilidad y preocupación por los demás. Los principios cooperativos son lineamientos por medio de los cuales las cooperativas ponen en práctica sus valores. Actualmente los principios son siete: Adhesión abierta y voluntaria, Control democrático de los socios, Participación económica de los socios, Autonomía e independencia, Educación, entrenamiento e información, Cooperación entre cooperativas y Compromiso con la comunidad

que sus principios y valores se ejerzan en la práctica cotidiana y los jóvenes puedan vislumbrarlo como una posibilidad de generar colectivamente diversos propósitos de vida.

Las cooperativas *en construcción* han nacido débiles en cuanto a la autonomía de trabajo y decisión participativa y democrática de sus asociados. Quedaron dependientes de un Estado que le siga dando un trabajo, un 'salario' al tiempo que capacitación; es decir, dependiendo de la voluntad política y presupuestaria de los gobiernos de turno. Por eso entendemos que los acuerdos como los alcanzados por el INAES con Fecootra, Cooperar o con la Comisión Nacional de Cooperativas de Trabajo⁸, así como otras instituciones vinculadas con el movimiento cooperativo de la Argentina posibilitarían un sostén necesario para dar continuidad a las cooperativas gestadas por el Estado; ingresar al movimiento cooperativo es la manera de consolidarse y adquirir la independencia necesaria para su autodeterminación y construir un proyecto común con sus pares. La continuidad de estas experiencias deben ser sostenidas y defendidas, perfeccionadas notablemente y adecuadas al modelo de cooperativismo que resulte del debate entre sus miembros. Se hace necesario un espacio de encuentro y de lucha común para sostener dicha visión de reproducción de la vida económico-social. Retroalimentarse como experiencias en marcha, sostenerse y transferir conocimientos y puntos de coincidencias.

Si el Estado se propone a futuro destinar fondos para impulsar cooperativas consideramos conveniente que los mismos sean gestionados desde el seno del propio movimiento cooperativo. El movimiento cooperativo argentino parece bregar por aunar voluntades y fortalecerse, así quedó consensuado en el Congreso Argentino de las Cooperativas (CAC 2012), realizado el 6 y 7 de septiembre de 2012 en la Ciudad de Rosario, donde todos los sectores adhirieron a la propuesta de Naciones Unidas que declaró a 2012 como *Año Internacional de las Cooperativas*. Al mes siguiente la ACI Regional-América, tomando las propuestas de la Argentina y otros países vecinos, promueve en la Asamblea General Extraordinaria de la ACI cele-

⁸ Rescatamos los avances que hacia este camino se han dado con el Programa Ingreso Social con Trabajo-Capacitación con Obra y el Programa Ingreso Social con Trabajo "Ellas Hacen", puesto que superan las propuestas del Plan "Manos a la Obra" y las primeras instancias del Programa Ingreso Social con Trabajo "Argentina Trabaja" en cuanto a las cualidades que hemos mencionado.

brada en Manchester, la construcción de un Plan Estratégico común destinado a favorecer la expansión sostenida del modelo cooperativo basándose sobre que: *“...a partir de sus valores y sus principios, ha construido un modelo empresarial que ha permitido a trabajadores, consumidores, ahorristas, usuarios y pequeños empresarios rurales y urbanos disputar el control de la economía a los actores de mayor poder económico (...) Ello requiere ser eficaces y éticos en la construcción de caminos y herramientas para aumentar el nivel de participación y mejorar los sistemas de gestión, consolidar en cada ámbito de nuestras sociedades a las cooperativas como constructoras de sostenibilidad, consolidar el mensaje e identidad cooperativa, mejorar los marcos jurídicos, fortalecer la incorporación de capital a nuestras empresas y promover la educación cooperativa y la consolidación de redes de comunicación que disputen el necesario espacio de nuestro mensaje frente a los medios de comunicación hegemónicos, comprometidos con la economía de la especulación y la depredación”* (ACI América, 2012: 2)

Desde el Estado, creado en función de una economía capitalista, tampoco podemos tener expectativas de un cambio de sistema pero sí ganarle partidas; lograr apoyo, mejores condiciones de desarrollo, mayor inserción y centralidad en sus políticas para el desarrollo del cooperativismo; es en dicho movimiento y en su crecimiento donde se pueden gestar una visión superadora, es el protagonista genuino que desde sus inicios viene peticionando dichos cambios. De otro modo, el Estado continuará “Haciendo futuro”⁹ a su modo, es decir, quitando herramientas que puedan volvérselo en contra o marginándolos a espacios periféricos.

La Argentina, históricamente y en el presente, posee un vigoroso movimiento cooperativista que quedó relegado y fuertemente combatido en los años de la Dictadura Cívico Militar y en los '90 con las políticas neoliberales. Es un modelo alternativo a revalorizar y nada insignificante, mucha experiencia de crecimiento consciente “de abajo hacia arriba”; no vemos conveniente replicarlo como un mero recurso de forma sin contenido. La cooperativa no es una manera de agruparse sino un sistema solidario de construcción colectiva, es decir, una cultura.

⁹ En referencia con el nuevo Programa desarrollado por el MDS desde febrero de 2018 el cual unifica los anteriores “Argentina Trabaja” y “Ellas Hacen” y cuyo objetivo central no está puesto en el ‘trabajo colectivo’ sino en la capacitación formal de los ‘beneficiarios’.

Por lo concluido hasta aquí, cuando el Estado habla de políticas públicas que impulsan “*otra economía*” o una “*economía alternativa*” no se refiere a acciones concretas de cambio de sistema sino que dichas políticas son pensadas y destinadas a un solo sector de la sociedad: los vulnerables o excluidos; no fueron concebidas teniendo en cuenta a la sociedad en su conjunto. Dichas políticas sostienen el modelo de producción capitalista como central y abren, en el mejor de los casos, una vía paralela o secundaria para quienes no acceden de manera directa al núcleo central del sistema.

Pero decimos que, más allá de esta situación, es menester proponer algunas ideas que reviertan esta divisoria económico-social de modo que las cooperativas ya constituidas desde el Estado contribuyan a consolidar una alternativa sólida de cambio.

Reiteramos, consideramos que el Estado, si se propone dar sostén a las cooperativas como modelo de producción alternativo, debería -en nuestro país- brindar su apoyo directamente a las instituciones de segundo y tercer grados del movimiento cooperativista para que el mismo -de manera autónoma y bajo la decisión colectiva de los cooperativistas- administre y distribuya la capacitación y financiación de las cooperativas que se van incorporando y en tanto necesiten de dicho apoyo. Ya hemos mencionado a las Federaciones de Cooperativas, así como, redimensionar al Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos¹⁰ creado en 1958 en el seno del movimiento cooperativo como garante de sostén económico-financiero para sus entidades asociadas.

¹⁰ IMFC, creado por Asamblea de cooperativas en la Ciudad de Rosario en 1958, tiene como objetivo principal según su Estatuto: “centralizar, compensar y encauzar el movimiento emergente de las operaciones realizadas por las Cooperativas asociadas (...) pudiendo al efecto: a) contraer y otorgar préstamos de y a las cooperativas asociadas para facilitar sus operaciones; b) compensar el movimiento de recursos y saldos entre las mismas; suministrar a sus asociados toda clase de datos, informes y asesoramiento e indicaciones útiles para la economía técnica crediticia; d) intervenir ante los poderes públicos nacionales, provinciales y municipales, instituciones económicas y financieras, sociedades, empresas, etc., y apoyando toda iniciativa parlamentaria, gubernativa o privada, tendiente a mejorar la situación económica y social de sus asociados (...) g) propender al desarrollo de las relaciones intercooperativas y a la unidad del movimiento cooperativo general; (...)”

Los sectores progresistas de nuestra sociedad deberíamos luchar para dar poder al cooperativismo, empoderarlo. Exigir la transferencia de las partidas presupuestarias al -por ejemplo- IMFC para promover trabajo cooperativo, evitándose el uso político, el asistencialismo, la discrecionalidad y otras distorsiones que tienen que ver con las relaciones de propiedad y explotación propias del capitalismo y que se reproducen en las cooperativas, como hemos visto, cuando son gestadas desde el Estado. Quién debe promoverlas es el mismo movimiento cooperativo como está constituido en sus Principios. Sería una posibilidad de generar puestos de trabajo colectivo y solidario en su ámbito natural, sumándolos al movimiento cooperativo y a sus instituciones de larga experiencia y trayectoria en la Argentina.

Por otro lado, sería auspicioso que el Poder Legislativo logre aprobar una ley que defina y establezca las características, derechos y obligaciones de las cooperativas de trabajo, tal como se reclama desde las diversas Federaciones. El objetivo de crecimiento hacia "*otra economía*" o "*economía alternativa*" haría un verdadero avance cuando las cooperativas *en construcción* y las *resilientes* dejen de pertenecer a categorías diferentes y se reconozcan únicamente bajo el rótulo de "*cooperativas de trabajo*". También, cuando todas incorporen los valores y principios que las caracterizan y los lleven voluntaria y conscientemente a la práctica. De allí la necesidad de reforzar y difundir la capacitación para los asociados, en particular, pero hacia todo el tejido social en general. Que la opción de conformar una cooperativa sea voluntaria y consciente y no una necesidad emergente o impuesta. Cuando la cooperativa deje de ser visualizada como una forma más de asociativismo y 'solo para cuando no se puede producir o acceder en el mercado capitalista', sino cuando sea visualizada como una oportunidad consciente de entrelazarse en relaciones sociales solidarias y gestoras del cambio social. Cuando el Estado deje de considerarla sólo como un paliativo para los pobres y excluidos; es decir, un esquema de contención del conflicto social, acorde con la concepción funcionalista.

En definitiva, cuando se conciba al cooperativismo como un modelo socioeconómico complejo, como una cultura que nace como resistencia. La cooperativa no es una forma más de asociativismo, un formato con una particular manera de funcionar; es una institución que cuestiona y revierte un sistema de producción basado sobre la explotación, la propiedad privada y la especulación que generan desigual-

dad y exclusión. Por eso, cuando se las incorpora en una larga lista de “*otras economías alternativas*”, en realidad, le quitan protagonismo, se las desdibuja; máxime cuando bajo ese mismo rótulo lo que no encontramos son, precisamente, “*cooperativas*”.

Marzo de 2018

Bibliografía

ACI <http://www.aciamericas.coop/Principios-y-Valores-Cooperativos-4456>

ACI América (2012) Plan Estratégico 2013-2016

Basañes, Carlos C (2010) Análisis crítico sobre la relación entre la cooperativa de trabajo y sus asociados. Documento de Trabajo N° 69. CESOT-FCE/UBA en:

Bobbio, Norberto (1989) Estado, gobierno y sociedad: por una teoría general de la política. Fondo Cultura Económica, México D.F.

Coraggio, José L. (2007) Economía social, acción pública y política: hay vida después del neoliberalismo. 1ª ed. CICCUS, Buenos Aires.

Fecootra (2012) Anteproyecto de Ley de cooperativas de trabajo. Ver:

García, Inés L. (2017) “Las cooperativas en las políticas públicas nacionales de la post convertibilidad. ¿Herramientas para el cambio social o paliativo en las crisis capitalistas?” Ver en:

Hopp, Malena (2009) “La construcción de sentidos del trabajo de las políticas de desarrollo socio-productivo en la Argentina de la post-convertibilidad”. Revista Margen de Trabajo Social y Ciencias Sociales N° 55. Edición electrónica <http://www.margen.org/suscri/margen55/hopp.pdf>

_____ y Frega, M. (2012) “Trabajo asociativo y políticas sociales: tensiones y potencialidades en la experiencia e implementación del Programa “Argentina Trabaja” En Revista Debate público. Reflexión Social. Año 2, número 3. Buenos Aires

- _____ (2013) El trabajo ¿medio de integración o recurso de asistencia? Las políticas de promoción del trabajo asociativo y autogestionado en Argentina (2003-2011). Tesis presentada para Doctorado en Ciencias Sociales, Facultad de Ciencias Sociales, UBA, Buenos Aires.
- Kessler, Gabriel (2014) Controversias sobre la desigualdad: Argentina, 2003-2013. Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires.
- Lo Vuolo, Rubén (2010) El programa 'Argentina Trabaja' y el modo estático de regulación de la cuestión social en el país. Documento de Trabajo N° 75 del Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (CIEPP), Buenos Aires
- López, Néstor (2005) "De la pobreza a la desigualdad. Nuevos y mayores desafíos para las políticas sociales en la Argentina" En Políticas socioproductivas para el desarrollo local. Ed. IIED-AL, Buenos Aires
- Marx, Karl (1864) Manifiesto Inaugural de la Asociación Internacional de los Trabajadores. Digitalización y Edición Electrónica: Marxists Internet Archive, 2001
- Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (2014) Primer Informe. Antecedentes, creación y primera etapa de Ellas Hacen. Buenos Aires.
- OIT. (2008) Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en su nonagésima séptima reunión, Ginebra, 10 de junio de 2008.
- ONU (2010) A/RES/64/136 Las cooperativas en el desarrollo social. Ver
- Polino, Héctor (2009). Periódico Mundo Cooperativo, agosto. Buenos Aires.
- Rofman, Alejandro (2013) La otra economía implica una batalla cultural. En Maidana, Daniel, Hacia otra economía. 1° ed, UNGS, Los Polvorines, Buenos Aires
- UCA (2011) Informes de la Economía real, empleo y desarrollo social. Año VI, N° 29, febrero. Buenos Aires.

ANÁLISIS

Energía y restricción externa en la Argentina reciente

Mariano A. Barrera - Esteban Serrani

Páginas 9 a 45

Resumen

El presente artículo analiza las consecuencias que tuvo sobre la economía la convergencia de dos tendencias contrapuestas durante las últimas décadas: el estrangulamiento de la oferta energética por la caída de la extracción de hidrocarburos, insumo esencial para el autoabastecimiento energético de la Argentina, y la expansión de la demanda que generaron las políticas de ampliación de la cobertura de energía, que ocasionaron el quiebre de la balanza comercial energética con un severo déficit de divisas para la economía. En definitiva, se busca comprender cómo la intensificación de los problemas estructurales del sector se fue consolidando como un obstáculo estructural al desarrollo económico en Argentina, afectando el crecimiento del producto interno bruto a través del fortalecimiento de la restricción externa.

Abstract

Energy and foreign restriction in recent Argentina

This article analyzes the consequences of the convergence of two opposing trends which impacted on the economy over recent decades: the strangulation of energetic supply given the drop in hydrocarbon extraction - essential material for Argentine energy self-supply - and the growth of demand generated by energy coverage expansion policies, which generated a rupture in energy trade balance accompanied by a severe deficit of currency in the economy. In short, the aim is understanding how the intensification of the sector's structural problems was solidified as a structural obstacle for economic development in Argentina, impacting the growth of gross domestic product through the strengthening of foreign restriction.

PROBLEMÁTICA AGRARIA

VII Jornada Debate Cátedra Libre de Estudios Agrarios Ing. Agr. Horacio Giberti Problemas actuales del agro argentino

Matias Berger, Viviana Canet, Cristina Sanz y Florencia Gómez

Páginas 47 a 83

Resumen

En la jornada se plantean los principales problemas en el marco de procesos de expansión de las formas sociales de capitalismo agrario y de concentración de la producción en la Argentina, a la vez que se busca identificar las decisiones que inciden en esos procesos y su relación con la pluralidad de actores que participan de los mismos. Se inicia con una revisión de las políticas macroeconómicas vigentes y continúa con el análisis de la política agropecuaria, en la que la reducción o eliminación de las retenciones a las exportaciones constituye su expresión más visible, pero donde otras medidas sectoriales pueden estar redefiniendo la suerte diferencial de los actores del sector. Finalmente, en lo que también es ya una tradición de la cátedra, se aborda la situación de los actores más vulnerables del sector agropecuario: la producción familiar, la situación de los pueblos originarios y los problemas de estos actores vinculados con sus derechos a la tierra, al agua y al financiamiento.

Abstract

Seventh IADE Debate Conference - Open Professorship of Agrarian Studies "Agr. Horacio Giberti" Current problems of Argentine Agrobusiness

At the conference, the main problems of the process of expansion of the social models of agrarian capitalism and concentration of production in Argentina are laid out, as well as a search to identify the decisions which impact these process and their relationship with the multiplicity of agents that participate in said process. Initially, a revision of current macroeconomic policies is set out, to afterwards continue with the analysis of agrarian policy, where reduction or elimination of export taxes constitutes its most visible expression, but where other sectorial measures might redefine the differential fate of the agents of the sector. Finally, in what is also already a tradition at the Professorship, the situation of the most vulnerable agents of the agrarian sector is addressed: family production, the situation of aboriginal peoples and the issues of these agents in relation to their rights to land, water and financing.

SISTEMA ESTADÍSTICO NACIONAL

Distribución del ingreso, bienestar y privación en la Argentina (1974/1993-2016)

Gabriel Calvi*Páginas 85 a 123*

Resumen

Finalizada la “emergencia administrativa” del INDEC el 31 de diciembre de 2016 y provistos ahora con los renovados insumos de información, así como con los criterios metodológicos recientemente introducidos, estamos en condiciones de evaluar en qué medida las nuevas evidencias que emanan del Sistema Estadístico Nacional (SEN) alteran la imagen y tendencias evolutivas de los principales indicadores de distribución del ingreso, bienestar y privación en nuestro país. ¿Cómo impactan las nuevas estimaciones de la contabilidad nacional sobre la participación asalariada en el ingreso generado? ¿Cuál es el nivel y cuáles son las tendencias que arrojan las nuevas estimaciones en materia de bienestar absoluto? ¿Qué implicancias tienen los cambios en la EPH y la nueva metodología de pobreza (con sus claroscuros ostensibles) sobre los niveles y evolución de la privación absoluta por ingresos en el país? Estas y otras cuestiones son abordadas en este trabajo, que tiene por propósito asistir a la elaboración de un diagnóstico genuino de la situación social pretérita y actual, sin el cual cualquier iniciativa orientada a mejorar las condiciones de vida de la población se convierte en un mero acto declarativo.

Abstract

Income distribution, wellness and deprivation in Argentina

With the "administrative emergency" at INDEC finalized 31st December 2016 and now supplied with renewed information tools as well as the recently introduced methodological criteria, we are now equipped to evaluate to which degree the new evidence stemming from the National Statistics System (SEN) alter the image and evolution trends of the main indicators for income distribution, wellness and deprivation in Argentina. How do current national accounting estimates impact the waged participation in the generated income? Which is the level and which are the trends that the new estimates in regards to absolute wellness lay out? Which are the implications of changes in EPH and the new poverty methodology (with its evident gray areas) on the levels and evolution of absolute income deprivation in Argentina? These and other matters are addressed in this article, which aims to assist the making of a genuine diagnosis of past and current situation, and without which any initiatives oriented to improve life conditions of the population become a mere declaratory act.

DEBATES

Las cooperativas implementadas por el Estado para generar puestos de trabajo en la Argentina

Inés Liliana García

Páginas 125 a 154

Resumen

La autora aborda el contexto en que nacieron las cooperativas impulsadas por ciertas políticas públicas durante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Kirchner (2003-2015)

Destaca algunos aspectos renovadores para el movimiento cooperativista y ubica a esas entidades en su histórico y complejo espacio, al tiempo que observa la situación y perspectivas en el gobierno de Mauricio Macri.

Abstract

State-fostered cooperatives aimed to generate work positions in Argentina

The author addresses the context in which cooperatives that were fostered by certain public policies during the Néstor Kirchner and Cristina Kirchner administrations (2003 - 2015) were born.

It highlights certain innovating aspects for the cooperativist movement and places these entities in their historical and complex place, as well as it observes its situation and its perspectives for the Mauricio Macri administration.

ORIENTACIONES PARA LOS AUTORES

La Dirección y el Comité Editorial de la revista Realidad Económica y el Instituto Argentino para el Desarrollo Económico (IADE) están interesados en publicar en forma permanente artículos que aborden distintos aspectos de la realidad económica, política y social de la Argentina, de América latina y del mundo en general.

Con el objeto de facilitar la consideración y publicación de los trabajos, se indican las orientaciones generales para su presentación.

Los textos deben ser inéditos, en caso de tratarse de artículos que hubieren sido presentados con anterioridad en jornadas, congresos, seminarios, paneles, etc., debe consignarse a pie de página dicha situación.

El Coordinador del Comité Editorial recibe el artículo y luego pasa por un proceso de evaluación externa. Los artículos se envían a tres árbitros sin informar autoría. Una vez evaluado, se comunica el dictamen al autor, sin detallar el nombre de los árbitros (evaluación "doblemente ciega").

Se considera apto para publicación todo artículo que obtenga dictamen favorable de, al menos, dos árbitros. La evaluación de los artículos puede tener como resultado la aceptación sin cambios, la aceptación sujeta a correcciones o el rechazo, pasando por recomendaciones sobre el contenido, la forma o los métodos utilizados. Tanto las recomendaciones de los árbitros como las propuestas de los autores pueden ser consideradas por el Coordinador del Comité Editorial y/o por el Director de la Revista. La evaluación por parte del Comité Editorial no puede ser recurrida ante la dirección de la Revista ni ante ninguna otra instancia de evaluación.

Los trabajos deben tener un título que no supere las 10 palabras, un resumen de hasta 1.000 caracteres, con su traducción en inglés y 5 palabras clave (también traducidas). Se debe consignar además el nombre y la nacionalidad del autor, con un breve currículum académico y profesional en el que conste la dirección postal de la pertenencia institucional, como así también un correo electrónico de contacto. Esto podrá obviarse o actualizarse cuando se hayan publicado trabajos anteriores del mismo autor. La extensión de los trabajos puede variar según el tema desarrollado, estimándose que no debe exceder los 56.000 caracteres, incluidos los espacios. El interlineado debe ser de 1,5.

Las propuestas de artículos deben enviarse por correo electrónico a realidadeconomica@iade.org.ar, indicando título del artículo, autor, archivos que acompañan el envío y forma de contactarse (correo electrónico y teléfono). Los trabajos deben presentarse en Word. Acompañar las ilustraciones o gráficos en sus programas originales (Excel o Illustrator) y, en el caso de imágenes, en .jpg o .tif. Se recomienda para los gráficos evitar el uso de color para diferenciar variables (la revista se publica en blanco y negro). En lo posible, no enviar materiales en pdf o PowerPoint.

Para la elaboración de las referencias se debe seguir las Normas APA y tener en cuenta que deben organizarse de manera alfabética por la primera letra del apellido. En caso sean varias referencias del mismo autor, se ordenan cronológicamente, es decir por el año –de menor a mayor–.

Ejemplos:

Libro con autor: Apellido, A. A. (Año). Título. Ciudad, País: Editorial.

Libro con editor – capítulos escritos por varios autores: Apellido, A. A. (Ed.). (Año). Título. Ciudad, País: Editorial.

Libro en versión electrónica Online: Apellido, A. A. (Año). Título. Recuperado de <http://www.xxxxxx.xxx>

Capítulo de un libro: cuando el libro donde se ha tomado el capítulo a referenciar tiene editor o compilador, es decir, con varios autores, debe referenciarse de la siguiente manera: Apellido, A. A., y Apellido, B. B. (Año). Título del capítulo o la entrada. En A. A. Apellido. (Ed.), Título del libro (pp. xxxx). Ciudad, País: Editorial.

Publicaciones periódicas: Artículos científicos: Apellido, A. A., Apellido, B. B., y Apellido, C. C. (Fecha). Título del artículo. Nombre de la revista, volumen (número), pp-pp.

Artículo online: Apellido, A. A. (Año). Título del artículo. Nombre de la revista, volumen (número), pp-pp. Recuperado de <https://www.xxx.xxx>

Variación de acuerdo a la cantidad de autores:

Un autor: Apellido, A. A. (Fecha). Título del artículo. Nombre de la revista, volumen (número), pp-pp.

De dos a siete autores: cuando se tienen entre dos autores y siete, se escriben todos los autores como se ha visto anteriormente y antes de escribir el último, se colocará “y”.

Ocho o más autores: cuando se tienen de ocho a más autores, deben listarse los primeros seis seguidos de puntos suspensivos y, posteriormente, se escribirá el nombre del último autor.

Periódico: Forma básica: Apellido A. A. (Fecha). Título del artículo. Nombre del periódico, pp-pp.

Online: Apellido, A. A. (Fecha). Título del artículo. Nombre del periódico. Recuperado de <http://www>.

Otros tipos de texto: Informes Autor corporativo, informe gubernamental:

Nombre de la organización. (Año). Título del informe (Número de la publicación). Recuperado de <http://www.xxxxxx.xxx>

Simposios y conferencias: Autor, A., & Autor, A. (Fecha). Título de la ponencia. En A. Apellido del presidente del congreso (Presidencia), Título del simposio o congreso. Simposio o conferencia llevada a cabo en el congreso Nombre de la organización, Lugar.

Tesis y trabajos de grado: Autor, A., & Autor, A. (Año). Título de la tesis (Tesis de pregrado, maestría o doctoral). Nombre de la institución, Lugar.

La Dirección de la revista se reserva el derecho de efectuar los cambios formales que requieran los artículos, incluyendo sus títulos, previa consulta con el autor.

Los autores tienen derecho a tres (3) ejemplares del número de Realidad Económica en que se haya publicado su artículo.

Normas para Reseñas de libros

Los resúmenes de libros para publicar en la revista pueden contener de dos a cinco páginas de 3.200 caracteres con espacios cada una, debiendo consignar los siguientes datos: autor/ra, compilador/ra, editorial, imagen de tapa y currículum muy breve del autor/ra de la reseña.