

NORMAS DE PROTECCIÓN DEL AMBIENTE EN LA ACTIVIDAD MINERA DE LA PROVINCIA DE LA PAMPA

Carlos Alberto VILLULLA ¹

Resumen

Con la sanción de la Ley Nacional 24.585, “Ley de Protección Ambiental para la Actividad Minera”, nace en nuestra legislación la primera norma ambiental destinada a un sector específico de la actividad económica de nuestro país. La ley se sancionó considerando que cada provincia tenía una situación jurídica administrativa diferente. El presente trabajo pretende demostrar de que forma La Pampa toma las normas del Código de Minería modificado y las plasma en su estructura administrativa para lograr su cumplimiento.

Con la sanción de la Ley Nacional 24.585, “Ley de Protección Ambiental para la Actividad Minera”, nace en nuestra legislación la primera norma ambiental destinada a un sector específico de la

- 1
- Profesor Adjunto de Derecho de Minería y Energía de la Facultad de Ciencias Económicas y Jurídicas de la Universidad Nacional de La Pampa.
 - Profesor Adjunto Ordinario Cátedras I y II de Derecho de Minería y Energía de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata.
 - Profesor de Derecho Ambiental de la Tecnicatura de Martilleros y Corredores Públicos dependiente de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata.
 - Secretario del Instituto de Derecho de Minería y Energía de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata.

actividad económica de nuestro país.

La ley en estudio modifica el art. 233 del Código de Minería, adaptándolo a lo preceptuado por el art. 41 de la Constitución Nacional que luego de la reforma de 1994 establece:

“Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo. El daño ambiental genera prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley”.

Las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y a la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales.

Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las Provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquellas alteren las jurisdicciones locales.

De esta forma y atento a lo establecido por la Carta Magna se sancionó la Ley 24.585 y se la incorporó como título complementario del Código de Minería respetando lo establecido en la Constitución Nacional.

Con posterioridad y por aplicación de lo ordenado en el art. 19 de la Ley 24.498 el Poder Ejecutivo Nacional elaboró, por medio del Decreto 456/97 un texto ordenado del Código de Minería con la eliminación de las disposiciones derogadas en distintas épocas y una nueva numeración de sus títulos, secciones, párrafos y artículos en el orden secuencial que corresponde.

Dicho texto se considera “texto oficial del Código de Minería”.

Así se incorpora al plexo normativo en cuestión el anterior “Título Complementario”, “De la Protección Ambiental para la Actividad Minera”, en la SECCION SEGUNDA, del Título Decimotercero “Condiciones de la Explotación”, a partir del art. 246.

Por su parte, el Poder Ejecutivo de la Provincia de La Pampa haciendo uso de la competencia para dictar normas ambientales que le confiere el art. 18 de la Constitución Provincial y dando cumplimiento a lo establecido en el anterior art. 282 del Código de Minería y el Título Complementario de la Protección Ambiental para la Actividad Minera, sancionó el Decreto N° 124,

de fecha 5 de noviembre de 1997, que establece quien será la autoridad de aplicación del Título Complementario incorporado al código de Minería por la Ley Nacional N° 24.585, y posteriormente el Decreto N° 1.518 del mismo año que reglamenta las reformas en cuestión conforme a las características propias de la administración provincial.

Pasaremos ahora a realizar un breve análisis, en virtud de la lógica limitación de este tipo de trabajo, de cada uno de los artículos incorporados al Código de Minería, por Ley 24.585, junto a los que surgen de los Decretos del Poder Ejecutivo de la Provincia de La Pampa N° 124/97.y 1.518 /97.

El art. 246 establece el ámbito de aplicación y los alcances al disponer:

“La protección del ambiente y la conservación del patrimonio natural y cultural, que pueda ser afectada por la actividad minera, se regirán por las disposiciones de esta Sección”. La norma en análisis es clara al establecer la protección del ambiente y la conservación del patrimonio natural y cultural.

A su vez el decreto N° 1.518/97 define estos conceptos logrando darles mayor claridad en su art. 2 de esta manera: p) Protección: Conjunto de políticas y medidas que propician el cuidado del ambiente, la mitigación o atenuación de los daños causados por las actividades humanas y la prevención y control de su deterioro y j) Conservación: Conjunto de políticas y medidas de protección del ambiente que propician el aprovechamiento racional y sustentable de los recursos naturales.

El art. 247, al fijar la competencia y alcances de la nueva norma ordena:

“Están comprendidos dentro del régimen de esta sección, todas las personas físicas y jurídicas, públicas y privadas, los entes centralizados o descentralizados y las empresas del Estado Nacional, Provincial o Municipal que desarrollen actividades comprendidas en el art. 249”.

Según Catalano (1999:242):

“...todas las personas públicas y privadas quedan comprendidas en su ámbito, desde que la protección ambiental es una responsabilidad de todos los componentes de la sociedad sin exclusiones. Más aún, los Entes del Estado son los principales obligados, dada la función ejemplificadora y demostrativa que les compete como órganos económicos y sociales representantes de la comunidad” (1999: 242).

Por su parte el art. 248 establece el alcance de la responsabilidad

ambiental en función de las personas y de la actividad que desarrollen al disponer:

“Las personas comprendidas en las actividades indicadas en el art. 249 serán responsables de todo daño ambiental que se produzca por el incumplimiento de lo establecido en la presente sección, ya sea que lo ocasionen en forma directa o, por las personas que se encuentren bajo su dependencia o por parte de contratistas o subcontratistas, o que lo causare el riesgo o vicio de la cosa.

El titular del derecho minero será solidariamente responsable, en los mismos casos, del daño que ocasionaren las personas por él habilitadas para el ejercicio de tal derecho”.

Para Catalano (1999:242),

“la responsabilidad comprende, en consecuencia, todos los daños ambientales, sin limitación, alcanzando a los producidos por los obligados o, indirectamente por la persona o la cosa que se encuentra bajo su dependencia o control. La responsabilidad, sin embargo, en cuanto a los daños de carácter ambiental, a diferencia de los daños propiamente mineros, regulados por los artículos 161 y siguientes del Código, es subjetiva, con respecto a las personas, y objetiva, cuando proviene del riesgo propio de la cosa, creándose de este modo una dicotomía compleja y difícil de interpretar”.

Al tratar el tipo de tareas sujetas a estas disposiciones el art. 249 establece que:

“Las actividades comprendidas en la presente Sección son:

A) Prospección, exploración, explotación, desarrollo preparación, extracción y almacenamiento de sustancias minerales comprendidas en este Código de Minería, incluidas todas las actividades destinadas al cierre de la mina.

B) Los procesos de trituración, molienda, beneficio, pelletización, sinterización, briqueteo, elaboración primaria, calcinación, fundición, refinación, aserrado, tallado, pulido, lustrado, otras que puedan surgir de nuevas tecnologías y la disposición de residuos cualquiera sea su naturaleza”.

El inciso “B” engloba una serie de actividades que podrían calificarse de industriales y que solamente tienen carácter minero, o deben ser incluidas dentro de esta normativa, cuando constituyen un accesorio de la mina, es decir, cuando el desarrollo de esa actividad se encuentra dentro de los límites de la concesión.

De todas ellas las que con mayor frecuencia se pueden encontrar en el interior de la concesión, son las operaciones de

beneficio, es decir, aquellas actividades industriales que tienen por finalidad extraer del mineral bruto su parte útil, aquella de interés para el explotador.

Entendemos por prospección y exploración a las tareas tendientes a descubrir y localizar los depósitos de minerales o las estructuras geológicas favorables a su presencia. La primera no implica grandes remociones de tierra o material, ya que se trata de un trabajo basado en una investigación superficial del terreno que hasta puede ser aérea.

La exploración, en cambio, supone la ejecución de obras típicas de la actividad minera como pozos, galerías y perforaciones.

La normativa de la provincia de La Pampa sólo define a la exploración al sostener en su art. 5 que:

“...se considera exploración al conjunto de operaciones o trabajos dirigidos a evaluar cualitativa y cuantitativamente el recurso minero con el objeto de definir la factibilidad técnico económica de la explotación de un yacimiento”.

Una vez localizado el mineral y establecido su dimensión vinculada con su proyección económica o rentabilidad de su extracción, comienza su explotación.

Por su parte el Decreto N° 1.518 en la última parte del art. 6 sostiene:

“...Se considera iniciada la etapa de explotación cuando se da comienzo a las obras de infraestructura para la producción minera”.

El art. 250 del C. M. dispone:

“Serán autoridades de aplicación para lo dispuesto por la presente Sección las autoridades que las Provincias determinen en el ámbito de su jurisdicción”.

Con buen criterio legislativo la norma permite a cada provincia determinar quien será en cada una de ellas la Autoridad de Aplicación, es decir, si por su organización administrativa corresponderán las funciones a la Autoridad Ambiental o la Minera.

Tal como lo adelantáramos ut supra, para el caso de la Provincia de La Pampa, la Autoridad de Aplicación, conforme a lo preceptuado en el art. 1 del Dec. 124/97, será la Autoridad Minera Provincial, es decir la Dirección Minería, quien según lo establecido en el art. 2 del citado decreto debe coordinar su accionar con el Ente de Políticas Ecológicas, en su carácter de Autoridad Ambiental Provincial.

El Capítulo “De los Instrumentos de Gestión Ambiental” comienza con al art. 251 que sostiene:

“los responsables comprendidos en el art. 248 deberán

presentar ante la Autoridad de Aplicación y antes del inicio de cualquier actividad especificada en el art. 249, un informe de impacto ambiental.

La Autoridad de Aplicación podrá prestar asesoramiento a los pequeños productores para la elaboración del mismo”.

La norma remite a los artículos anteriores para especificar quienes y cuando deben presentar el Informe de Impacto Ambiental.

El decreto provincial en análisis dispone en su art. 1º que:

“Las personas físicas o jurídicas que desarrollen las actividades enumeradas en el artículo 4º del Título Complementario incorporado por Ley N° 24.585 al Código de Minería (actual artículo 249), deberán presentar ante la Autoridad de Aplicación establecida por Decreto N° 124/97, los informes de Impacto Ambiental a que hace referencia el artículo 6º, se refiere al actual art. 251, de la citada norma legal”.

Entendemos por Informe de Impacto Ambiental al documento donde se describe la actividad a realizar, el medio en el cual se va a desarrollar, el impacto que se va a producir y los procedimientos tendientes a mitigar ese impacto.

Otras definiciones, según Federico Iribarren (1997:71), destacan como característica saliente el análisis técnico, integrado e interdisciplinario en el que se identifican y valoran los impactos ambientales.

Por otro lado el mismo Decreto 1.518 lo define en su art. 2 al sostener que se trata de un:

“...documento que describe un proyecto minero, el medio donde se desarrolla, el impacto ambiental que producirá y las medidas de protección del ambiente que se propone adoptar”.

Haciendo uso de la facultad que la norma de fondo otorga en el art. 250, la Provincia de La Pampa confiere a la Dirección de Minería la posibilidad de recibir la documentación, tal como se manifiesta en el art. 1ª del Decreto 1.518/97 de la siguiente manera: Las personas físicas o jurídicas que desarrollen las actividades enumeradas en el artículo 4º (actual 249 C. M.) del Título Complementario incorporado por Ley N° 24.585 al Código de Minería, deberán presentar ante la Autoridad de Aplicación establecida por Decreto N° 124/97, los informes de Impacto Ambiental a que hace referencia el artículo 6º de la citada norma legal.

En este punto es importante explicar como continua el procedimiento. Los productores o empresas mineras deben entregar

el Informe de Impacto Ambiental, al que se refiere el artículo 251 del Código de Minería, ante la Dirección de Minería de la Provincia. El art. 3 establece:

“El Informe de Impacto Ambiental deberá ser presentado por el representante legal de la empresa titular del proyecto, ante la Autoridad de Aplicación y revestirá carácter de declaración jurada”.

El texto impone la obligación de que el documento sea presentado por el representante legal de la empresa y no por otra persona.

Por otro lado, el art. 7 sostiene: A efectos de lo establecido en el artículo 7º (actual 25 del Código de Minería) del Título Complementario del Código de Minería y del presente decreto, la Autoridad de Aplicación deberá:

- a) Verificar, previo a la aceptación de la presentación, que quienes suscriben el informe de Impacto Ambiental, no estén incluidos en el Registro de Infractores.-
- b) Notificar la aprobación o el rechazo al interesado en forma fehaciente e inmediata.-

La norma establece dos obligaciones para la Dirección de Minería, una previa al análisis del contenido del Informe vinculada con la posible inscripción del titular de la empresa en el Registro de Infractores que crea el Decreto Provincial en su art. 25 y otra posterior al examen del documento unida a la notificación del resultado. En relación a la primera obligación, la norma de origen impone en su artículo 261 inc. C), la creación de un registro de infractores. En cada provincia, la creación de este instrumento corresponde a la Autoridad Minera. De esa misma forma lo dispone el decreto 1.518/97 en su art. 25 al sostener:

“La Autoridad de Aplicación llevará un registro permanente y actualizado de los infractores a las disposiciones del presente Decreto”.

El productor o la empresa minera pueden estar incluidos en el registro de infractores por haber incumplido las disposiciones del decreto lo que puede tener como consecuencia la aplicación de sanciones por lo que el documento debe ser rechazado por la Dirección de Minería por aplicación de lo dispuesto en el art. 259 que dispone:

“No será aceptada la presentación cuando el titular o cualquier tipo de mandatario o profesional de la empresa, estuviera inhabilitado o cumpliendo sanciones por violación al presente título”

Tanto en los casos en que se de esta circunstancia o no la Dirección de Minería debe cumplir con la segunda obligación impuesta vinculada con la notificación fehaciente e inmediata. Cumplidas, Autoridad Minera deberá correr traslado al Ente de Políticas Ecológicas, previa evaluación y consideración de todos los aspectos técnicos del proyecto, quien en su condición de Autoridad Ambiental estudiará el Informe de Impacto y determinará si es correcto o no mediante decisión fundada, es decir, por medio de un dictamen que elevará a la Dirección de Minería, esto surge de lo preceptuado por el art. 2 del Decreto 124/97 que dice:

“Los Informes de Impacto Ambiental, serán aprobados por el Ente de Políticas Ecológicas, previa evaluación y consideración de todos los aspectos técnicos por parte de la Dirección de Minería y de aquellos organismos a los cuales se les requiera informe”.

Una vez recibido el dictamen, la Autoridad Minera redactará un acto administrativo llamado Declaración de Impacto Ambiental. La declaración, a su vez tiene dos efectos. El más importante es que habilita al productor o a la empresa a iniciar las tareas objeto de análisis y la segunda es que comienza a correr el plazo de dos años para presentar el nuevo informe.

Por su parte el art. 2 del Decreto Provincial 1.518/97, en su inciso “c” define a la Declaración de Impacto Ambiental como el

“...acto administrativo fundado en la normativa ambiental minera vigente, aprobatorio de un informe de Impacto Ambiental, pronunciado por la Autoridad de Aplicación y mediante el cual se establecen las condiciones específicas a las que deberá ajustarse la empresa titular durante todas las etapas del proyecto minero”.

El art. 3 del citado decreto provincial determina quien puede presentar el Informe de Impacto Ambiental estableciendo, también la naturaleza jurídica del mismo al sostener:

“El Informe de Impacto Ambiental deberá ser presentado por el representante legal de la empresa titular del proyecto, ante la Autoridad de Aplicación y revestirá carácter de declaración jurada”.

Es necesario aclarar que el carácter de declaración jurada impuesto a este documento es la base de la reprochabilidad del Estado Provincial ante su incumplimiento. El productor minero jura que actividad va a desarrollar, de que forma y los métodos que va a emplear para minimizar o reparar el daño ocasionado al ambiente.

La norma de fondo en su art. 252 indica que:

“La autoridad de aplicación evaluará el Informe de Impacto Ambiental y se pronunciará por la aprobación mediante una Declaración de Impacto Ambiental para cada una de las etapas del proyecto o de implementación efectiva”.

A su vez, el art. 253 determina que:

“El Informe de Impacto Ambiental para la etapa de prospección deberá contener el tipo de acciones a desarrollar y el eventual riesgo de impacto ambiental que las mismas puedan acarrear”.

Para la etapa de exploración, el citado informe deberá contener una descripción de los métodos a emplear y las medidas de protección ambiental que resulten necesarias.

En las etapas mencionadas precedentemente será necesaria la previa aprobación del informe por parte de la autoridad de aplicación para el inicio de las actividades, sin perjuicio de las responsabilidades previstas en el art. 248 por los daños que se pudiera ocasionar.

Es importante aclarar que el art. 252 dispone que el Informe de Impacto Ambiental puede realizarse para cada una de las etapas de la actividad minera o para un proyecto minero integrado, es decir, que abarque desde la exploración hasta el cierre de la mina.

Por su parte la norma provincial pampeana en sus arts. 4 a 6 detalla la obligación de presentar el Informe por etapas, sin mencionar la posibilidad de hacerlo para un proyecto minero integrado, sin perjuicio de ello en el inciso “q” del artículo 2 del Decreto Provincial encontramos un concepto de proyecto minero integrado que sostiene: “Proyecto minero horizontal y/o verticalmente que se inicia en las investigaciones técnico científicas y comprende los procesos definidos en el art. 4 inc. b) del Título Complementario”. La norma hace referencia al actual art. 249 inc. b) que, salvando al beneficio, menciona actividades que solo pueden considerarse mineras si se desarrollan dentro de los límites de la concesión, en caso contrario estaríamos en presencia de actividades netamente industriales.

El Código de Minería en su art. 253 especifica los contenidos de los informes de Impacto Ambiental en relación con las distintas etapas de la actividad minera y su diverso grado de complejidad técnica y afectación ambiental que también son receptadas por el Decreto Provincial, tal como se explico en forma previa.

Referido a la etapa de prospección, el art. 4 establece:

“El Informe de Impacto Ambiental para la etapa de prospección será realizado siguiendo los procedimientos indicados en el Anexo I del presente decreto”.

Sólo será necesaria su presentación cuando la investigación

preliminar en área de gran extensión, cuyo objetivo sea identificar zonas de interés para la explotación, utilice equipo pesado en el terreno e implique gran movimiento de tierra. En tal supuesto el informe de Impacto Ambiental se limitará al área de influencia de la actividad. El art. 5 menciona la etapa de exploración al detallar:

“El Informe de Impacto Ambiental para la etapa de exploración será realizado siguiendo los procedimientos indicados en el Anexo II del presente decreto. A tales fines se considera exploración al conjunto de operaciones o trabajos dirigidos a evaluar cualitativa y cuantitativamente el recurso minero con el objeto de definir la factibilidad técnico económica de la explotación de un yacimiento”.

El art. 6, en relación a la explotación, impone:

“El Informe de Impacto Ambiental para la etapa de explotación será realizado siguiendo los procedimientos indicados en el Anexo III del presente decreto. Se considera iniciada la etapa de explotación cuando se da comienzo a las obras de infraestructura para la producción minera”.

Hay que tener presente que la exploración no implica actividades de búsqueda del mineral, sino que está destinada a evaluar la cantidad de mineral existente y cuánto cuesta ponerlo en condiciones de ser comercializado. Es la etapa más cara porque deben realizarse inversiones de mucho riesgo, en virtud de que los resultados pueden ser no aptos para el desarrollo comercial, y además su determinación puede prolongarse por varios años. Es importante mencionar, también, que el artículo 6 considera iniciada la explotación en la etapa del desarrollo del yacimiento, que lo prepara para la futura actividad de explotación y donde comienzan la construcción las obras de infraestructura que deben realizarse para ponerlo en condiciones operativas. Esto es, antes de que el yacimiento entre en su etapa comercial.

El art. 254 del C. M. señala:

“La Autoridad de Aplicación se expedirá aprobando o rechazando el Informe de Impacto Ambiental en un plazo no mayor a sesenta (60) días hábiles desde que el interesado lo presente”.

Como ya lo explicamos la norma provincial se expresa respecto a la aprobación o rechazo del informe, por lo que remitimos a lo desarrollado ut supra, dedicándonos en esta parte solo a la determinación del plazo.

El decreto 1.518/97 no hace referencia expresa al plazo de aprobación o rechazo del Informe de Impacto Ambiental como lo

hace el decreto 968/97 de la Provincia de Buenos Aires en sus arts. 6 y 7, tal vez para no legislar sobre lo ya establecido, pero en su parte final, art. 28, sostiene:

“Las cuestiones procedimentales no previstas expresamente por el presente decreto se substanciarán de acuerdo a las prescripciones de la N.J.F. N° 951 y Decreto N° 1684/79 quedando facultada la Autoridad de Aplicación para disponer las medidas necesarias para cumplimentar el presente decreto”.

Esto implica que todo lo no tratado y vinculado con el procedimiento será resuelto por lo establecido en la Ley de procedimiento Administrativo de la Provincia y su Decreto Reglamentario.

A su vez, el art. 255 del Código de Minería señala:

“Si mediante decisión fundada se estima insuficiente el contenido del Informe de Impacto Ambiental el responsable podrá efectuar una nueva presentación, dentro del plazo de treinta días hábiles de notificado. La Autoridad de Aplicación en el término de treinta días hábiles se expedirá aprobando o rechazando el Informe en forma expresa”.

A su vez, el Decreto en análisis nada dice respecto a la insuficiencia del contenido del Informe. De todos modos en el espíritu de la legislación ambiental nunca se encuentra la intención de perturbar una actividad productiva, por lo que la posibilidad de corregir el informe, aceptada por el Código de Minería no puede ser negada.

El art. 256 del Código de Minería establece:

“La Declaración de Impacto Ambiental será actualizada como máximo en forma bianual, debiéndose presentar un Informe conteniendo el resultado de las acciones de protección ambiental ejecutadas, así como los hechos nuevos que se hubieren producido”.

La expresión “bianual” debe ser entendida como “bienal”, es decir, cada dos años por tratarse de un error de técnica legislativa ya superado por toda la doctrina. Al respecto el Decreto 1.518 sostiene en su art. 9:

“La presentación del Informe de Actualización que prevé el artículo 11 (actual 256 del Código de Minería) del Título Complementario del Código de Minería y del presente decreto no implicará el dictado de una nueva Declaración de Impacto Ambiental. Excepcionalmente, en aquellos casos en que se produzcan desajustes significativos entre los resultados

esperados, según la Declaración de Impacto Ambiental, y los efectivamente alcanzados, será necesaria la actualización de la misma, en la extensión del desajuste verificado. En el supuesto previsto en el párrafo anterior, regirán los plazos y modalidades contemplados en el artículo 10 (actual 255) de dicho Título”.

El artículo hace referencia sólo al plazo de 30 días previsto para la aprobación o rechazo del Informe de Impacto Ambiental.

El art. 257 del Código de Minería, complementa lo dispuesto en el artículo anterior al disponer que:

“La Autoridad de Aplicación, en el caso de producirse desajustes entre los resultados efectivamente alcanzados y los esperados según la Declaración de Impacto Ambiental, dispondrá la introducción de modificaciones, atendiendo a la existencia de nuevos conocimientos acerca de los comportamientos de los ecosistemas afectados y las acciones tendientes a una mayor eficiencia para la protección de área de influencia de la actividad. Estas medidas podrán ser consideradas, también a solicitud del operador minero”.

El supuesto planteado aquí es aquel en que se originan diferencias considerables entre la situación real de la explotación y lo previsto en la Declaración de Impacto Ambiental. Podemos definir así a los desajustes significativos como aquellas circunstancias no previstas en el Informe y producidas durante el desarrollo de la actividad que originan un peligro para el equilibrio del medio ambiente donde se desarrollan.

En concordancia con este artículo el decreto provincial dispone en su art.10 lo siguiente:

“Las modalidades dispuestas por la Autoridad de Aplicación, en el marco de lo estatuido en el artículo 12 (actual 257 del Código de Minería) del Título Complementario del Código de Minería y del presente decreto, serán documentadas labrándose acta que refleje sumariamente los cambios introducidos, dejándose constancia de todo lo actuado en el expediente administrativo. Constituirá obligación de la empresa titular del proyecto dar cumplimiento al nuevo compromiso asumido”

Plantea el art. 258 que:

“Los equipos, instalaciones, sistemas, acciones y actividades de preservación, mitigación, rehabilitación, restauración o recomposición ambiental, consignadas por el responsable e incluidas en la Declaración de Impacto

Ambiental constituirán obligación del responsable y serán susceptibles de fiscalización de cumplimiento por parte de la Autoridad de Aplicación”.

El Código hace referencia a los equipos, servicios y labores necesarias para proteger el medio ambiente, aclarando que corren solamente a cuenta del interesado o titular del proyecto. La norma en estudio también acompaña esta disposición estableciendo en su art. 11 que:

“En caso de accidente o desperfecto ocurrido en el área de influencia del proyecto, que tenga incidencia sobre los equipos, instalaciones, sistemas, acciones y actividades enumeradas en el artículo 13 debe entenderse como 258 Código de Minería) del Título Complementario del Código de Minería y del presente Decreto y cuyas consecuencias entrañarán riesgo grave para la salud de la población o el ambiente, la empresa titular deberá denunciarlo ante las autoridades de inmediato mediante comunicación fehaciente, declarando en dicha oportunidad el inicio de las medidas de mitigación adoptadas y el plan de contingencia propuesto”.

La norma no aclara a que autoridad hay que presentar la denuncia, de su texto parecería que es ante ambas, pero dadas las características de los hechos y la celeridad con la que se debe actuar ante estas circunstancias, junto a la propia redacción del artículo, se entiende que la denuncia deberá plasmarse ante la Autoridad Ambiental, en primera instancia y en forma urgente a efectos de no demorar la adopción de medidas nuevas o la corrección de las ya aplicadas.

El artículo 259 del Código de Minería impide la presentación de Informes de Impacto Ambiental cuando el titular de la empresa o cualquier mandatario o profesional estuviera inhabilitado o cumpliendo sanciones por el incumplimiento de las normas de la presente sección.

Como ya lo señalamos arriba, si el titular o cualquier mandatario o profesional de la empresa estuviere cumpliendo una sanción por violación a las disposiciones de esta Sección el Informe de Impacto Ambiental es automáticamente rechazado al momento de su presentación ante la Autoridad de Aplicación, quien, por lo tanto, debe, previo a la aceptación, realizar una consulta al Registro de Infractores que abarque a los mandatarios y profesionales integrantes de la empresa.

Compartimos, junto a Catalano, la crítica de que la norma no fija un plazo de prescripción para la inhabilidad como lo hace

la normativa de Bariloche que lo establece en cinco años luego de la notificación al infractor por parte de la Autoridad Minera (1997: 379).

El art. 260 del Código de Minería dispone:

“Toda persona física o jurídica que realice las actividades comprendidas en esta Sección y cumpla con los requisitos establecidos por la misma, podrá solicitar ante la Autoridad de Aplicación un Certificado de Calidad Ambiental”.

Este certificado no es un instrumento de gestión ambiental es solamente una manera de demostrar que el producto que se obtiene con la explotación cumple con las normas de protección ambiental vigente. Su efecto esta solo relacionado a fines comerciales o empresariales y no es oponible a la Autoridad que desee realizar un control.

El Código no establece a partir de que momento el interesado puede solicitar el certificado. Distinto criterio adopta la norma provincial que en sus artículos 12 establece el momento en el que es viable el pedido de entrega del certificado al disponer:

“El Certificado de Calidad Ambiental podrá ser solicitado luego de emitida la Declaración de Impacto Ambiental, al momento de presentarse el Informe de Actualización, o cuando así lo requiera el peticionante. En este último caso, quien solicitare el Certificado de Calidad Ambiental, deberá acreditar mediante declaración jurada, ante la Autoridad de Aplicación y a la fecha de su presentación, haber dado cumplimiento a las exigencias contenidas en la Declaración de Impacto Ambiental”.

Para el caso en estudio el requisito más importante impuesto al interesado en el certificado es contar con una Declaración de Impacto Ambiental a su favor. El Decreto marca dos momentos en forma precisa, el primero luego de emitida la Declaración de Impacto Ambiental, podríamos decir que el mejor momento es el de la notificación, y el segundo al presentarse el Informe de actualización, que mantiene vigente la Declaración de Impacto originaria, o la modifica si se produjeron hechos nuevos. La entrega esta basada en los Informes de Impacto Ambiental de reciente elaboración. Para el tercer supuesto, y como el Informe, ya tiene cierto tiempo de producción, se exige una declaración jurada del cumplimiento de lo dispuesto en la Declaración de Impacto Ambiental. Podemos concluir que la entrega del certificado de Calidad Ambiental esta siempre sujeta a la presentación de una declaración jurada en virtud de que es esa también la naturaleza

jurídica del Informe de Impacto Ambiental. En síntesis creemos que, si de protección del ambiente se trata, el Certificado de Calidad Ambiental debería ser otorgado una vez que la Autoridad Minera compruebe in situ que son respetados los instrumentos de gestión ambiental. Es necesario tener en cuenta que en esta problemática, más que en otras, el control de la actividad en el mismo predio de la concesión minera y en forma periódica, se debe considerar como necesaria, impostergable y no debería ser reemplazado por ningún instrumento, aún tratándose de una declaración jurada. Además como la solicitud es voluntaria, su génesis debería estar fundada en un pedido de inspección a la autoridad de Aplicación por parte del interesado para que esta compruebe, sin perjuicio del resto de las inspecciones, que la actividad no daña el ambiente. El Certificado se solicita ante la Autoridad de Aplicación, en este caso la Dirección de Minería.

En relación al plazo de validez del Certificado de Calidad Ambiental, el Código de Minería no se expresa, pero el Decreto de marras es claro en su artículo 13 cuando dice:

“El Certificado de Calidad Ambiental tendrá una validez máxima coincidente con el plazo en que deba presentarse el Informe de Actualización de Impacto Ambiental, la que se computará desde la fecha de su otorgamiento. El mismo podrá ser renovado por expreso pedido del titular”.

La norma determina el período de validez del Certificado, que en su máxima expresión es de dos años.

Sin perjuicio de lo previamente expuesto sobre el otorgamiento del Certificado, creemos que se trata de la solución más apropiada, pues llegado el momento de presentar el Informe de Actualización, hasta que el mismo no es evaluado y aprobado, la seguridad de la calidad ambiental de la explotación queda en suspenso, por lo cual sería inapropiada la validez del Certificado en ese período.

En la parte relativa a las normas de protección y conservación ambiental, el art. 261 del Código de Minería dispone:

“Las normas que reglamenten esta Sección establecerán:

- a) Los procedimientos, métodos y estándares requeridos, conducentes a la protección ambiental, según las etapas de actividad comprendidas en el artículo 249, categorización de las actividades por grado de riesgo ambiental y caracterización ecosistemática del área de influencia.
- b) La creación de un registro de consultores y laboratorios a los que los interesados y la autoridad de aplicación

podrán solicitar asistencia para la realización de trabajos de monitoreo y auditoría externa.

c) La creación de un Registro de Infractores”.

El Código de Minería no reglamenta los procesos, métodos y estándares vinculados a la protección del ambiente por no ser esa temática objeto de su regulación, tampoco la caracterización de las actividades en base al riesgo que puedan crear, ni los ecosistemas, también ajenos a su objeto.

Sin perjuicio de ello, los presupuestos mínimos de protección a tener en cuenta, se encuentran en las actas de reunión del Consejo Federal de Minería realizado en Bariloche en agosto de 1996.

El Decreto Provincial 1.518/97 impone, con arreglo al establecido en el artículo 41 de la Constitución Nacional y 18 de la Constitución Provincial, los presupuestos mínimos de protección del recurso agua. Así el artículo 14 dispone:

“A los fines del cumplimiento del inciso a) del artículo 16 (actual 261) del Título Complementario del Código de Minería y del presente decreto, se adoptarán estándares de calidad de agua, aire y suelo que consigna el Anexo IV del presente decreto. Cuando resultare necesaria la adecuación de dichos estándares, ésta será realizada teniendo en cuenta el desarrollo de estudios científicos acerca del comportamiento de los ecosistemas afectados y el análisis técnico y económico, previa aprobación por parte del Ente de Políticas Ecológicas”.

Por su parte el 15 sostiene:

“A los fines del cumplimiento del inciso a) del artículo 16 del Título Complementario del Código de Minería y del presente decreto, se adoptarán los procedimientos técnicos de muestreo y análisis indicados por American Society for Testing Materials o U S Environmental Protection Agency.”

Y el 16 establece:

“Respecto de los límites de emisión exigidos para el cumplimiento de los estándares de calidad ambiental de los cuerpos receptores que figuran en el Anexo IV: a) A solicitud del operador minero, la Autoridad de Aplicación aportará, sobre la base de datos existentes, cual es el estándar de calidad ambiental exigido para cada cuerpo receptor en el área de influencia del proyecto.- b) El Informe de Impacto Ambiental contendrá los datos de unidades, caudales, concentraciones y tipo de constituyentes, en sus respectivos puntos de emisión, la distancia requerida para observar los

puntos de verificación de cumplimiento y el método o modelo empleado para realizar la estimación”.

Para comprender la importancia de esta determinación habría que explicar, en forma mínima, por la extensión de este trabajo, el concepto de “presupuesto mínimo” desarrollado en el artículo 6 de la Ley Nacional 25.675, cuyas disposiciones son de orden público. La ley sostiene:

“Se entiende por presupuesto mínimo, establecido en el artículo 41 de la Constitución Nacional, a toda norma que concede una tutela ambiental uniforme o común para todo el territorio nacional, y tiene por objeto imponer condiciones necesarias para asegurar la protección ambiental”.

En su contenido, debe prever las condiciones necesarias para garantizar la dinámica de los sistemas ecológicos, mantener su capacidad de carga y, en general, asegurar la preservación ambiental y el desarrollo sustentable. Podemos agregar a la claridad conceptual de esta norma que los presupuestos mínimos son impuestos por la Nación a las Provincias que deben respetarlos, pero están habilitadas a aumentar la exigencia de protección de cualquier recurso o sistema, ya que la base mínima e ineludible es lo impuesto por la Nación. Un claro ejemplo de esto resultan los artículos transcriptos anteriormente de la norma provincial.

En relación al inciso “B” del artículo 261 del Código de Minería el Decreto Provincial no se expresa al respecto.

El inciso “C” del artículo 261 hace referencia a la creación del Registro de Infractores. El decreto 1.518 crea el Registro de Infractores en su artículo 25 disponiendo:

“La Autoridad de Aplicación llevará un registro permanente y actualizado de los infractores a las disposiciones del presente Decreto”.

También, este registro se complementa con el nacional, tal como lo demuestra el artículo 18 del cual se desprende:

“La autoridad de Aplicación notificará fehacientemente a su par nacional de la apertura de sumarios administrativos y/o causas judiciales, en el plazo de cinco (5) días hábiles, a los efectos de su toma de razón. Asimismo notificará en igual plazo, las resoluciones dictadas en el marco de lo estatuido por el artículo 20 (actual art. 265) del Título Complementario del Código de Minería y del presente decreto así como los daños ambientales verificados”.

Además el artículo 19 agrega:

“Se producirá, de pleno derecho, la caducidad de la

inscripción en el Registro de Infractores, si transcurrido el plazo de cinco (5) años a contar desde la fecha en que se hubiese cometido una infracción, no se verificará por parte de la Autoridad de Aplicación, una nueva violación al Título Complementario”.

La inscripción dentro del registro de infractores caduca de pleno derecho, esto es, sin necesidad de una presentación por parte del infractor solicitando ser eliminado del mismo. Obviamente el requisito ineludible parte de que el infractor no haya cometido en ese plazo una nueva infracción a lo establecido en el Decreto, ya que de ser así quedará calificado como reincidente.

Por su parte el Código de Minería dedica tres artículos a las infracciones y sanciones. El primero, el 264 sostiene:

El incumplimiento de las disposiciones establecidas en esta Sección, cuando no estén comprendidas dentro del ámbito de las responsabilidades penales, será sancionado con:

- a. Apercibimiento;
- b. Multas, las que serán establecidas por la Autoridad de Aplicación conforme las pautas dispuestas en el artículo 243 del Código de Minería;
- c. Suspensión del goce del Certificado de Calidad Ambiental de los productos;
- d. Reparación de los daños ambientales;
- e. Clausura temporal, la que será progresiva en los casos de reincidencia.

En caso de tres (3) infracciones graves se procederá al cierre definitivo del establecimiento;

f.- Inhabilitación.

A su vez el artículo 265 establece para su procedimiento:

“Las sanciones establecidas en el artículo anterior se aplicarán previo sumario, por las normas del proceso administrativo, que asegure el debido proceso legal y se graduarán de acuerdo con la naturaleza de la infracción y el daño producido”.

Y el 266 determina que se entenderá por reincidente al sostener:

“El que cometiere una infracción habiendo sido sancionado anteriormente por otra infracción a esta Sección, será tenido por reincidente a los efectos de la graduación de la pena”.

La norma Provincial establece en su artículo 22, en relación a lo previsto en el artículo 264 del Código de Minería lo siguiente:

“A los fines de la aplicación del inciso e) del artículo 19 (actual 264) del Título Complementario del Código de Minería y

del presente decreto se establece que será competencia de la Autoridad de Aplicación determinar el grado de la infracción cometida por el titular del proyecto, debiendo ésta pronunciarse acerca de su configuración. A esos efectos deberá evaluar:

- La magnitud del daño producido o peligro ambiental creado;
- el carácter culposo o doloso de la acción u omisión;
- los antecedentes del infractor;
- el cumplimiento de las obligaciones emergentes de la Declaración de Impacto Ambiental;
- la reincidencia.

Toda sanción que se encuentre firme en el ámbito administrativo, será notificada al Ente de Políticas Ecológicas”. La referencia expresa es sobre la pena de “clausura temporal”, y su posible progresividad para los casos de reincidencia. La norma incorpora las pautas a tener en cuenta por la Autoridad de Aplicación al tiempo de determinar la aplicación de ese tipo de pena y su graduación”.

El artículo 23 (actual 264) complementa lo dispuesto en el anterior al sostener:

“Cuando procediera la clausura temporal del establecimiento, prevista por inciso e) del artículo 19 del Título Complementario del Código de Minería y del presente decreto y sin perjuicio de otras penalidades que pudieran corresponder, la Autoridad de Aplicación, a propuesta y costo del responsable, podrá autorizar un plan que establezca las medidas de mitigación y/o recomposición del daño producido, como así también los plazos y modalidades para su cumplimiento”.

Para el caso de cometer tres infracciones graves y corresponder por ello el cierre definitivo del establecimiento como se sostiene en el artículo 264, el decreto provincial impone en su artículo 24:

“En caso de producirse la clausura definitiva del establecimiento, la Autoridad de Aplicación dispondrá la adopción de las medidas para mitigar y/o recomponer los daños producidos a costa del titular, sin perjuicio de otras penalidades que le pudieran corresponder”.

Es importante aclarar que en este supuesto enfrentamos una situación de mucha gravedad ambiental sumada a la reiteración de las infracciones. Esta situación, al igual que la anterior, vinculada a la clausura temporal imponen la necesidad de que las medidas de mitigación del impacto sean adoptadas por la Autoridad de Aplicación, en virtud de que por todo lo ocurrido la impericia de los

titulares del proyecto se torna manifiesta.

La norma en examen también establece que se entiende por reincidente en el texto de su artículo 20 a saber:

“Se considerará reincidente a quienes cometieren una nueva infracción al Título Complementario del Código de Minería y del presente decreto dentro del plazo establecido en el artículo anterior”.

El plazo al que se hace referencia es el de cinco años en el cual caduca la inscripción en el registro de infractores creado por el artículo 25. Por lo tanto la reincidencia se da sólo en el caso en que además de cometerse una nueva infracción esta suceda dentro de los cinco años desde que queda firme la anterior y se inscribe en el registro.

De esta forma la legislación de la Provincial de La Pampa incorpora a su estructura administrativa las normas necesarias para dar cumplimiento a los artículos del Código de Minería destinados a la protección del ambiente. Se cumple así con una vieja deuda que el ordenamiento jurídico tenía para con la sociedad. Si esta normativa se respeta y se hace cumplir el desarrollo de una minería sustentable se torna cada día más posible.

Bibliografía

CATALANO, Edmundo. (1999): *Curso de Derecho Minero*, Buenos Aires: Editorial Zavalía.

CATALANO, Edmundo. (1997): *Código de Minería Comentado*. Buenos Aires: Editorial Zavalía.

IRIBARREN, Federico. (1997): *Evaluación de impacto ambiental, su enfoque jurídico*, Avellaneda: Ediciones Universo.

ESTRATEGIAS Y POLÍTICAS ASUMIDAS POR LA COOPERATIVA AGROPECUARIA DE DOBLAS FRENTE A LOS DESAFÍOS DE LA ECONOMÍA DE MERCADO DE LA DÉCADA DEL '90

Federico Maximiliano AMBROSIO¹

1. Objeto de Estudio

El presente trabajo tuvo por objeto el estudio de la gestión desarrollada por la Cooperativa Agropecuaria de Doblas Ltda., con sede en la localidad de Doblas provincia de La Pampa, ante una situación de crisis, originada a partir del marco novedoso signado por el proceso de globalización y de la economía aperturista e individualista a nivel internacional imperantes durante la década del '90, que configuraron nuevas relaciones económicas, sociales y culturales, que intentaron establecer una preeminencia de la economía de mercado por sobre la economía social y de las tendencias individualistas sobre los lazos solidarios. Esta situación obligó a las asociaciones cooperativas a evolucionar para poder adecuarse a las nuevas oportunidades y generar marcos de acción alternativos, para subsistir y organizar los medios económicos necesarios para un adecuado funcionamiento.

Se pretendió recrear la diversidad de medidas a las cuáles la cooperativa recurrió, en función de las alternativas ofrecidas por el novedoso marco descripto, el cual ofrecía fuertes amenazas, pero también potenciales oportunidades para algunas organizaciones, de ahí deriva la idea de que “cuando algunas organizaciones ven amenazas, en ese mismo momento otras ven oportunidades”.

¹ * Contador Público Nacional-Egresado de la FCEyJ de la UNLPam. Maestrando de la Maestría en Gestión Empresaria de la FCEyJ-UNLPam. Correo electrónico: ambrosiofederico@gmail.com.-

2. Objetivo General

Determinar que estrategias y políticas se implementaron en la gestión de la Cooperativa Agropecuaria de Doblas Ltda. durante la década del '90, y si las mismas se tradujeron, en la gestión, en resultados positivos.

3. Objetivos Específicos

- I. Analizar la gestión desarrollada por la Cooperativa Agropecuaria de Doblas Ltda. durante la década del '90.
- II. Determinar las estrategias y políticas que guiaron
- III. la gestión de la Cooperativa objeto del análisis.

4. Hipótesis

- I. La economía aperturista de la década del '90, plasmada en su máxima expresión por el gobierno argentino a través de una política de corte neoliberal, impuso verdaderos retos a la gestión de la Cooperativa Agropecuaria de Doblas Ltda.
- II. Las políticas y estrategias implementadas por la Cooperativa Agropecuaria de Doblas Ltda. fueron adecuadas para hacer frente a la situación económica imperante.

5. Introducción

Las Cooperativas durante la década del '90 se enfrentaron a un doble desafío: por un lado, la adecuación en términos competitivos a la nueva realidad tanto respecto a la prestación de sus servicios como a su estructura de costos, y por el otro, lograrlo sin abandonar los postulados originarios de la cooperación que son los que justifican, en principio, su existencia.

El cooperativismo, en los últimos años, se presentó como un fenómeno de creciente importancia en el área económica, a tal punto que el mismo se encuentra protegido y fomentado por el derecho, regulado en la Ley N° 20337, con antecedentes en el Código de Comercio y Ley 11388 (ALVARELLOS y CANTERA; 2007).

En la década del '90 estas organizaciones se enfrentaron a nuevas amenazas de factores externos íntimamente vinculados al nuevo modelo económico aperturista-liberal, a debilidades

internas propias de la gestión de cada entidad, y las contingencias climáticas. Estas dificultades se tradujeron en general en pérdidas de rentabilidad, y un descrédito de los valores tradicionales del cooperativismo (Autoayuda, Autorresponsabilidad, Democracia, Igualdad, Equidad, Solidaridad, Honestidad, Transparencia, Responsabilidad, Preocupación por los demás).

Por otra parte, si se analiza desde la óptica de la Administración existe un Macroentorno conformado por factores culturales, sociales, económicos, climáticos, las nuevas tecnologías, y un Microentorno conformado por los proveedores, asociados, competidores y otros grupos de interés; que influyen de manera determinante en toda decisión que adopte la administración de una cooperativa.

El presente trabajo de investigación se realizó en el marco del Proyecto de Investigación acreditado: “Cooperativismo: Su Encrucijada frente a una Economía de Mercado”; cuya Directora es Alvarellos, Edith.

Por su parte la Resolución N° 143/2010 establece el Orden de Mérito de las Comisiones Evaluadoras del Programa de Becas de Investigación de la Convocatoria 2011.

6. Marco Teórico Conceptual

El Cooperativismo es la forma asociativa de más larga trayectoria en el país. La primera manifestación del cooperativismo en el medio rural argentino data del año 1898 en la localidad de Pigüé, provincia de Buenos Aires, aun así la primera cooperativa agraria propiamente dicha no se creó hasta 1904, esta fue la Liga Agrícola Ganadera de Junín, al norte de la provincia de Buenos Aires.

La estructura del cooperativismo agrario argentino presenta tres niveles (BESADA; 2002): cooperativas de primer grado, las cooperativas de segundo grado (con fines comerciales o industriales, las cuales agrupan a un conjunto de cooperativas de primer grado), y las cooperativas de tercer grado. Se destacan dentro de estas últimas CONINAGRO (Confederación Intercooperativa Agropecuaria) y COOPERAR (Confederación Cooperativa de la República Argentina Ltda.).

Las agrupaciones cooperativas tienen por objetivo aunar esfuerzos para insertarse, con mayores fortalezas, en la economía de mercado, persiguiendo un doble propósito: el primero de carácter social, la prestación de un servicio fundado en los principios de

libre asociación, solidaridad y gestión democrática; el segundo, de carácter económico, orientado a defender los intereses y la mejora de la situación económica de los asociados.

La autoridad de control a nivel nacional es el INAES (Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social), y a nivel provincial la Subsecretaría de Cooperativas. Ambos entes públicos fomentan el crecimiento y el desarrollo del cooperativismo, velando por el cumplimiento de los valores en los que se funda y la Ley correspondiente. Por ello se obtuvo información sumamente importante de estos organismos.

Los Principios Cooperativos² que deben guiar el accionar de una cooperativa son los siguientes:

1.-Membrecía abierta y voluntaria.: “Las cooperativas son organizaciones voluntarias abiertas para todas aquellas personas dispuestas a utilizar sus servicios y dispuestas a aceptar las responsabilidades que conlleva la membrecía sin discriminación de género, raza, clase social, posición política o religioso”.

2.-Control democrático de los miembros: “Las cooperativas son organizaciones democráticas controladas por sus miembros quienes participan activamente en la definición de las políticas y en la toma de decisiones. Los hombres y mujeres elegidos para representar a su cooperativa responden ante los miembros.

En las cooperativas de base los miembros tienen igual derecho de voto (un miembro, un voto), mientras en las cooperativas de otros niveles también se organizan con procedimientos democráticos”.

3.-Participación económica de los miembros: “Los miembros contribuyen de manera equitativa y controlan de manera democrática el capital de la cooperativa. Por lo menos una parte de ese capital es propiedad común de la cooperativa.

Usualmente reciben una compensación limitada, si es que la hay, sobre el capital suscrito como condición de membrecía. Los miembros asignan excedentes para cualquiera de los siguientes propósitos: el desarrollo de la cooperativa mediante la posible creación de reservas, de la cual al menos una parte debe ser indivisible, los beneficios

² Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social. Dependiente del Ministerio de Desarrollo Social. Sección Nuevas Entidades - Cooperativas. Consultado en la página Web oficial de este organismo: www.inaes.gov.ar.

para los miembros en proporción con sus transacciones con la cooperativa; y el apoyo a otras actividades según lo apruebe la membresía”.

4.- Autonomía e independencia: “Las cooperativas son organizaciones autónomas de ayuda mutua, controladas por sus miembros. Si entran en acuerdos con otras organizaciones (incluyendo gobiernos) o tienen capital de fuentes externas, lo realizan en términos que aseguren el control democrático por parte de sus miembros y mantengan la autonomía de la cooperativa”.

5.- Educación, entrenamiento e información: “Las cooperativas brindan educación y entrenamiento a sus miembros, a sus dirigentes electos, gerentes y empleados de tal forma que contribuyan eficazmente al desarrollo de sus cooperativas.

Las cooperativas informan al público en general, particularmente a jóvenes y creadores de opinión, acerca de la naturaleza y beneficios del cooperativismo”.

6.- Cooperación entre Cooperativas: “Las cooperativas sirven a sus miembros más eficazmente y fortalecen el movimiento cooperativo. Trabajando de manera conjunta por medio de estructuras locales, nacionales, regionales e internacionales”.

7.- Compromiso con la comunidad: “La cooperativa trabaja para el desarrollo sostenible de su comunidad por medio de políticas aceptadas por sus miembros”.³

Según la Alianza Cooperativa Internacional, en su Declaración sobre Identidad y Principios Cooperativos, adoptados en Manchester en 1.995, define a una cooperativa como “una asociación autónoma de personas que se han unido voluntariamente para hacer frente a sus necesidades y aspiraciones económicas, sociales y culturales comunes por medio de una empresa de propiedad conjunta y democráticamente controladas”. Es decir la Cooperativa: “es una empresa que se posee en su conjunto y se controla democráticamente”.

Estas dos características, propiedad y control democrático,

³ Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social. Dependiente del Ministerio de Desarrollo Social. Sección Nuevas Entidades - Cooperativas. Consultado en la página Web oficial de este organismo: www.inaes.gov.ar.

son las que diferencian a una cooperativa de otros tipos de organizaciones como las empresas controladas por el capital.

Una Cooperativa es una empresa, en el sentido que es una entidad organizada que funciona en el mercado, por lo tanto debe esforzarse para servir a sus miembros eficiente y eficazmente.

Conforme al Censo Nacional Agropecuario de 1988 el perfil del productor agropecuario Cooperativizado era el siguiente:

- El número de productores agropecuarios censados ascendía a los 378.000, de los cuáles 92.000 productores declaraban estar asociados a alguna cooperativa, es decir cerca de la cuarta parte.
- Aproximadamente un 68 por ciento se localizaban en la Pampa Húmeda.
- Para la región pampeana el 91 por ciento de los productores que declaraban pertenecer a una cooperativa agraria contaban con menos de 500 hectáreas, y un 54 por ciento con menos de 100 hectáreas, es decir se trataba de medianos productores pues para la década del '90 un pequeño productor se consideraba a aquel con menos de 50 hectáreas.

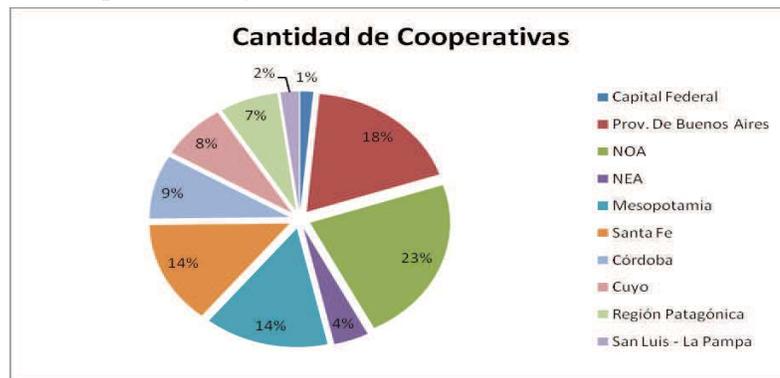
Además conforme a estudios vinculados al tema realizados en el año 2000 por Vargas Sánchez, en la Argentina a esa fecha existían 10 millones de hectáreas explotadas por cooperativistas, y que representaban un 41 por ciento de los cultivos anuales, un 21 por ciento del ganado pertenecía a este grupo cooperativo, del cual un 60 por ciento se encontraba en explotaciones con menos de 500 cabezas, es decir se trataba de pequeños y medianos productores.

Un aspecto determinante en la evolución de las cooperativas en la década del '90 fueron las reformas económicas llevadas a cabo por el gobierno nacional y su impacto a nivel de los estratos que la integraban. Se dio un contexto de retracción estatal, apertura de los mercados y económica, acompañados de una convertibilidad que instauró una paridad cambiaria de un peso un dólar, lo cual introdujo cambios significativos en los precios relativos del agro y junto a la eliminación de las retenciones dio lugar a una fuerte expansión de la producción agropecuaria sustentada en una significativa incorporación de innovaciones tecnológicas, incidiendo en fuertes cambios estructurales a nivel de explotación y provocando un profundo cambio de la escala del negocio.

Se verificó un proceso de expulsión y concentración de

riqueza que afectó significativamente a los pequeños productores que se asociaban a las cooperativas (BESADA; 2002), y más aún a los no asociados, los cuales estaban casi desamparados ante las condiciones y retos que la economía imponía.

A raíz de un trabajo Censal realizado por el Inaes a fines de la década del '90 las cooperativas se distribuían a lo largo de todo nuestro país de la siguiente manera:



(Fuente: Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social. Dependiente del Ministerio de Desarrollo Social. Sección Nuevas Entidades - Cooperativas. Consultado por la página Web oficial de este organismo: www.inaes.gob.ar).

El proceso estratégico (Gilli y Tartabini; 2007) en una empresa, independientemente de su tamaño, conlleva definir tres interrogantes básicos: ¿Dónde está la empresa? ¿Hacia dónde se quiere llegar? ¿Cómo se va a llegar hasta allí? Estos interrogantes no le dicen a una empresa que hacer, como hacerlo, ni cuando, sino que son estas, a través de su nivel directivo, quienes deben definir su estrategia.

Si bien existen muchas definiciones de estrategia, conceptualmente *es la dirección y el alcance de una organización a largo plazo; lo que permite conseguir ventajas para la organización a través de su configuración de los recursos en un entorno cambiante, para hacer frente a las necesidades de los mercados y cumplir con las expectativas de los stakeholders*. Por su parte la estrategia corporativa está relacionada con el objetivo y alcance global de la organización para satisfacer las expectativas de los propietarios o principales stakeholders y añadir valor a las distintas

partes de la empresa.

De la estrategia corporativa emanan las estrategias de las unidades de negocio, y dentro de ellas pueden existir diferentes tipos de estrategias. Así existen diferentes clasificaciones, acorde a los criterios de los autores más reconocidos en Administración, entre ellos Michael Porter, Henry Mintzberg. Se hace mención de las más relevantes a los fines de la presente investigación:

- Estrategias de integración: hacia adelante (implican la adquisición de distribuidores o vendedores minoristas a fin de controlar la venta), hacia atrás (tiene por objetivo aprovechar los márgenes de rentabilidad de los proveedores y distribuidores), horizontal (busca ampliar la participación de la empresa en el mercado).
- Estrategias intensivas: son intensivas por el esfuerzo que requieren de parte de la organización para mejorar la posición de la empresa en el mercado. Se dividen en tres tipos: 1) penetración en el mercado (buscan incrementar la participación de los productos en los mercados actuales a través de esfuerzos de marketing); 2) Desarrollo de mercados (promueven los actuales productos en nuevos mercados); y 3) Desarrollo de productos (persigue el incremento de las ventas a través del lanzamiento de nuevos productos).
- Estrategias de Diversificación: consiste en ampliar la gama de negocios, los cuales pueden estar relacionados con alguna competencia particular o en nuevas actividades. Se subdividen en concéntrica, por conglomerados, y horizontales.
- Estrategias Defensivas: plantean un recorte del negocio, o directamente la salida del mismo. Se dividen en tres tipos: A) Recorte de gastos (ya sea de personal, gastos de publicidad, etc.); B) Enajenación (conlleva la venta de una parte de la empresa o de una unidad de negocio); C) Liquidación (conlleva el abandono del negocio).
- Estrategias Genéricas: según Michael Porter estas estrategias permiten a la empresa obtener una ventaja competitiva. Las denomina genéricas pues pueden ser llevadas a cabo por cualquier empresa, negocio o industria. Se dividen en tres tipos: I) Liderazgo en costos (implica vender el producto al menor precio); II) Diferenciación

(conlleva ofrecer productos que por sus características se diferencie de los demás y sea elegido por los potenciales consumidores); III) De concentración (también conocida como estrategia de nichos: implica enfocarse en un único segmento y ser los mejores en el).

Por su parte, en empresas diversificadas, hay dos tipos de estrategias que deben estar bien definidas a fin de lograr el éxito:

- Estrategia competitiva: busca desarrollar una ventaja competitiva en cada uno de los negocios en que compete la empresa.
- Estrategia corporativa: se refiere a definir en que unidades de negocio debe estar la compañía y como debe la unidad central manejar al resto de las unidades de negocio.

Michael Porter al definir una estrategia corporativa parte de tres premisas básicas: la primera es que la competencia se da a nivel de las unidades de negocio, la segunda es que la diversificación agrega costos a las unidades de negocio, y la tercera que los accionistas pueden diversificar ellos mismos. Este autor concluye que una estrategia corporativa no puede tener éxito a menos de que agregue valor (Gilli y Tartabini; 2007).

Los elementos que conforman la estrategia son los siguientes:

- Visión: es el futuro deseado: grande, audaz, sólido, visible, vívido. Se concibe como un salto cualitativo; no es más de lo mismo. Atrae, motiva y retiene al mejor personal.
- Misión: define cuál es el negocio. Delimita con claridad los mercados y los productos/servicios. Establece el que es y que debería la nuestra empresa.
- Objetivos: se deducen de lo que será la empresa, representan lo que debe alcanzarse en un período determinado. Deben ser operativos (mensurables, con un límite en el tiempo y con asignación de un responsable). Se establecen para cada área: comercialización, innovación, ganancia, productividad y responsabilidad social.
- Estrategia: son las decisiones de la dirección para el período más largo que pueda considerarse y que involucran a toda la organización.

Políticas: normas que sirven de marco para la toma de

dediciones, en general tienen una vigencia amplia en el tiempo. Ejemplos: Despachar los pedidos sobre la base de servir primero a quien llegue primero o no permitir que ningún competidor venda más barato que la empresa.

7. Desarrollo

7.1. Metodología de Trabajo

En la primera etapa de este trabajo de investigación se profundizaron los conocimientos acerca de las empresas cooperativas, sus principales características, y los principios que fundamentan su esencia. Se realizó un estudio de la Ley Nacional marco en materia de Cooperativas, que es la Ley N° 20337.

En una segunda etapa, enfocado en la Cooperativa Agropecuaria de Doblás Ltda., se realizó un análisis, desde el año 1989 hasta el año 2001, de Los Balances, Notas, y cuadros anexos, las Memorias del Consejo de Administración, los Informes de Auditoría y las Actas de la Asamblea Ordinaria y Extraordinaria. De cada año se fueron preparando los papeles de trabajo que permitieron ir formulando las conclusiones parciales respecto de la gestión y de la evolución de la situación económica, financiera y patrimonial de la cooperativa eje de esta investigación. Se destaca que el estudio de la gestión y de situación económica se orientó desde el punto de vista de la cooperativa en su totalidad, y a su vez desde cada sección que conforma la misma.

El relevamiento de la información y su análisis se orientó en base a los siguientes puntos:

- A. Respecto de la Evolución Económica y Patrimonial:
 - Análisis de evolución económica de cada sección de la cooperativa.
 - Análisis estático de los Balances: Liquidez Corriente, la Prueba Ácida, Liquidez Total, Solvencia, Endeudamiento, entre otros.
- B. Respecto de la Gestión propiamente dicha:
 - Las estrategias asumidas por el Consejo de Administración y por la Gerencia.
 - Estructura interna de la cooperativa: los órganos que la componen.
 - Determinar si existió una planificación de la gestión, particularmente la visión, misión y objetivos.
 - Políticas asumidas.

- Decisiones asumidas respecto de los resultados obtenidos (por la gestión cooperativa con asociados, por la gestión cooperativa con no asociados y por operaciones ajenas a la gestión cooperativa), excedentes repartibles y el retorno.
- C. Respecto de los Recursos Humanos:
- Grado de compromiso del personal.
 - Nivel de capacitación del personal disponible en las diferentes secciones de la cooperativa y en particular de los diferentes miembros del Consejo de Administración y de la Gerencia.

A raíz de todos los análisis efectuados se fueron armando las conclusiones parciales a fin de elaborar las conclusiones finales de la gestión desarrollada por la Cooperativa.

7.2. Descripción de la Cooperativa Agropecuaria de Doblas Ltda.

Doblas es un pequeño pueblo de la Provincia de La Pampa que contaba a inicios de la década del '90 con una población de 1800 habitantes aproximadamente.⁴

La mayor parte de dicha población se encontraba orientada a la actividad agropecuaria, y salvo contadas excepciones, se trataba de pequeños y medianos productores.

Respecto de la Cooperativa Agropecuaria de Doblas Ltda., enmarcados en la década del '90, se puede decir que era una pequeña Cooperativa agropecuaria de primer grado que buscaba actuar como el escudo protector y como una alternativa viable de los pequeños y medianos productores asociados a ella, ante los vaivenes políticos y económicos acaecidos en nuestro país durante la década eje del análisis y el marco imperante caracterizado por el proceso de globalización y de una economía aperturista a nivel internacional muy individualista.

Fue fundada el 29 de Noviembre de 1964, Número de Inscripción 5.755, autorizada por Decreto N° 1618/65; adherida a la Asociación de Cooperativas Argentinas, siendo su actividad principal la comercialización de productos agropecuarios, la provisión de insumos, y la distribución de mercaderías de consumo.

Inició la década del '90 con cinco secciones: Administración, Consumo, Seguros, Cereales y Hacienda; y pertenecían a ella 158

⁴ Dirección de Estadísticas y Censos del Gobierno de La Pampa: Datos de población: Censos Nacionales y proyecciones anuales.

asociados. Culminó dicha década con una mayor diversificación plasmada en nueve secciones: Administración, Consumo Autoservicio, Consumo provisión, Seguros, Cereales, Hacienda, Combustible, Agronomía y Sucursal General Acha.

Respecto a la organización del Consejo de Administración este estaba conformado por: el Presidente; Vice-presidente; Secretario; Pro-secretario; Tesorero; Pro-Tesorero; Vocales Titulares (3); Vocales Suplentes (5). Por otra parte existía un Síndico Titular y un Síndico Suplente. En su Organización Interna contaba, además de las secciones arriba descritas, con: un Gerente; un departamento de Contaduría; la Auditoría Contable y la Asesoría Legal.

El personal en relación de dependencia rondó entre 20 y 14 personas, a excepción de los años 1997, 1998, 1999 y 2000 cuando se lanzó el Autoservicio General Acha en donde la cantidad de personal se incrementó hasta 32 personas, el cual posteriormente fue vendido a la Cooperativa Obrera de Bahía Blanca.

A continuación se transcribe un esquema del Organigrama de la Cooperativa a fines de la década del '90.



Volumen de asociados y empleados a lo largo de la década del '90

Año	Asociados	Empleados
1989	158	20
1990	158	21
1991	162	18
1992	156	18
1993	152	14

1994	153	14
1995	149	14
1996	140	15
1997	140	26
1998	135	25
1999	131	25
2000	134	15
2001	136	14

(Fuente: Memorias del Consejo de Administración de la Cooperativa Agropecuaria de Doblas Ltda. de los años 1989, 1990, 1991, 1992, 1993, 1994, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000 y 2001).

A lo largo de la década se redujo considerablemente el número de asociados, pasando de 158 a 136, o sea un total de veintidós asociados menos. Si bien no se explicita en las memorias y balances la razón de esta disminución, esta situación podría deberse a la quiebra de muchos pequeños productores agropecuarios, siguiendo la tendencia observada durante la década, debido a la recesión y a las adversas circunstancias que impuso la década a los mismos (pero su confirmación requiere de un rastreo de los nombres que han dejado de estar en la lista de socios y el registro catastral sobre las propiedades, que excede a este trabajo).

Se destaca que la cooperativa no realizó directamente exportaciones ni importaciones, toda su producción se vendía en el mercado local y los insumos eran en su totalidad adquiridos en el mercado interno, circunstancia que se verificó en las Memorias del Consejo de Administración.

La mayor parte de la operatoria se canalizó a través de cooperativas de segundo grado, y en particular a través de la sucursal Bahía Blanca de la Asociación de Cooperativas Argentinas, buscando un mayor poder de negociación y mayores beneficios para los asociados.

7.3. Análisis de los Balances Contables

Conforme se planteó en la metodología de trabajo, se realizó un profundo análisis de los balances de la cooperativa. Los resultados obtenidos son los siguientes:

Año/Concepto	Liquidez Total	Liquidez Corriente	Solvencia	Solvencia Total	Endeudamiento	Grado de Inmob. del A.	I. de Recursos Propios	Financ. de la Inv. Inmob.
1990	0.41	1.09	2.1	3.23	0.48	0.39	0.65	1.67
1991	0.13	1.91	1.41	2.43	0.71	0.34	0.58	1.72
1992	0.05	1.84	1.6	2.57	0.63	0.37	0.62	1.7
1993	0.05	1.73	1.82	2.74	0.55	0.44	0.66	1.51
1994	0.03	1.78	1.17	2.25	0.85	0.35	0.52	1.51
1995	0.04	1.55	1	2	1	0.24	0.5	2.1
1996	0.16	1.49	0.76	1.76	1.32	0.26	0.43	1.66
1997	0.11	1.49	0.52	1.52	1.93	0.23	0.34	1.46
1998	0.19	1.58	0.43	1.43	2.33	0.21	0.3	1.4
1999	0.18	1.57	0.48	1.48	2.07	0.25	0.33	1.32
2000	0.42	2.52	0.61	1.61	1.63	0.12	0.38	3.17

(Fuente: Balances Generales de la Cooperativa Agropecuaria de Doblás Ltda. de los ejercicios económicos N° 26 al 37 inclusive. Se tomaron como referencia los valores indicados por Fowler Newton en el libro Análisis de Los Estados Contables.

Como primera aproximación se puede decir que la Cooperativa desde el año 1993 comienza a ver comprometida su solvencia hasta llegar a un punto mínimo observado en el año 1998, representando el patrimonio cooperativo tan solo el 43% del total de las obligaciones de la Cooperativa. Esto se debió fundamentalmente a que el patrimonio de la cooperativa se mantuvo relativamente constante a lo largo de la década pero el pasivo se incrementó a ritmo muy acelerado, triplicando en el año 1997 el Pasivo Total del año 1993. Se destaca que los rubros donde se verificó un mayor incremento del pasivo son deudas comerciales, deudas bancarias de corto y largo plazo, y provisiones.

En cuanto al nivel de endeudamiento alcanza su punto máximo en el año 1998. No fue la situación más conveniente pues la mayor parte del Activo a lo largo de la década se financió con pasivos de corto y largo plazo.

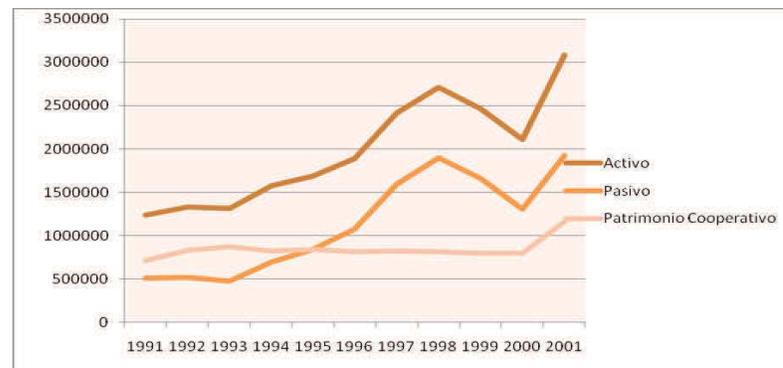
Durante los años 1995, 1996 y 1997 estuvo comprometida la liquidez de la cooperativa, con lo cual el mínimo atraso en sus cobranzas hubiere generado tener que recurrir a otras fuentes de financiación de corto plazo con sus altos costos financieros. Aún así la situación no era totalmente preocupante, e incluso se fue mejorando alcanzando el año 2001 un índice óptimo de 2.57, o sea que por cada peso de pasivo de corto plazo se disponía de dos pesos con cincuenta y siete centavos para hacerle frente.

Se destaca que este análisis cuenta con muchas limitaciones pues es un análisis *expost* (después de ocurridos los hechos) y

estático, no contando con toda la información necesaria para hacer un análisis dinámico completo de los Balances de la cooperativa objeto del análisis.

Se observó cómo, debido a la difícil situación económico-financiera que estaba atravesando el país, se generó la necesidad en la Cooperativa Agropecuaria de Doblas Ltda. de reducir sus estructuras y sus costos fijos a un mínimo posible, afectando favorablemente la situación patrimonial y financiera de la empresa eje de la investigación.

En referencia a la evolución patrimonial, y en particular la evolución del Activo, Pasivo y el Patrimonio Cooperativo se observó un crecimiento constante de los dos primeros, por consiguiente el Patrimonio Cooperativo se mantuvo a niveles constantes. La siguiente gráfica resume lo expuesto:



(Expresado en pesos argentinos. Fuente: Balance General de la Cooperativa Agropecuaria de Doblas Ltda. de los Ejercicios Económicos N° 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, y 37).

7.4. Estrategias

A raíz del relevamiento empírico realizado se detectaron las siguientes estrategias asumidas por el Consejo de Administración o la Gerencia General durante la década⁵:

- A. Reajustes operativos y monitoreos sorpresivos: en el año 1989 la gerencia se fijó como objetivo prioritario lograr una mayor competitividad, eficiencia y control de las compras, de las distribuciones y existencias de materiales, insumos y producciones terminadas. Para ello se dispusieron monitoreos

⁵ Memorias del Consejo de Administración de la Cooperativa Agropecuaria de Doblas Ltda. de los años 1989, 1990, 1991, 1992, 1993, 1994, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000 y 2001.

sorpresivos (con mayores frecuencias) sobre los inventarios, en la recepción de semillas u otros insumos a fin de evitar derroches o pérdidas innecesarias.

- B. Integración cooperativa: por medio de una lectura minuciosa de los balances se detectó que gran parte de la operatoria tanto en la comercialización de hacienda como de cereales se canalizó a través de la Asociación de Cooperativas Argentinas (A.C.A.).

Por su parte, la operatoria de seguros se realizó por intermedio de la Segunda Cooperativa Ltda. de Servicios Generales.

Se presume que esta integración cooperativa otorgó un mayor poder de negociación y la posibilidad de acceder a mejores condiciones de venta. Aún así, por el trabajo de campo realizado, no se puede afirmar esta hipótesis.

- C. Modernización: en el año 1993 se decidió poner énfasis en el diseño, la programación y la puesta en práctica de modelos más productivos, buscar medios de financiamiento adecuados. Esto último se plasmó en una modernización del parque de maquinarias y herramientas, y la búsqueda de soluciones a los problemas financieros que la gran mayoría de productores sufría. La modernización de las maquinarias fue posible gracias a los ahorros financieros realizados por intermedio del establecimiento de amortizaciones.

- D. Mayor agilidad en el desempeño de la cooperativa y una reducción de costos: en el año 1994 se implementó una nueva estrategia que buscaba mayor agilidad en el desempeño de la cooperativa y una reducción de costos. Esta estrategia implicó tres decisiones centrales:

- El cambio del auditor de la cooperativa: se busco un Contador Público Nacional de la zona a fin de achicar gastos de traslados y mantener una relación más fluida.
- En la sección Hacienda se designó un nuevo encargado con un perfil más proactivo, el cual incrementó los remates-ferias, las ventas particulares y mejoró los envíos a la Asociación de Cooperativas Argentinas y a Liniers.
- Se implementó el agro móvil encargado de llevar combustible a los campos y disminuir costos del productor.

- E. Expansión de mercado: se tomó la decisión de instalar la

primera sucursal en la ciudad de General Acha acaecida el día 03/10/97. La apertura se produjo el 01/12/97, en un local alquilado en el centro de dicha ciudad, con la instalación de un supermercado a fin de capturar a los consumidores de dicha localidad los cuales contaban con ingresos considerables que hacían sumamente atractiva y viable esta decisión.

- F. Saneamiento Financiero: El Consejo de Administración, a mediados del año 1998, tomó la determinación de realizar las ventas de hacienda gorda en feria estrictamente al contado ya que los saldos a cobrar alcanzaban volúmenes muy importantes y se requería de un “colchón o espalda” financiera muy importante para mantener en un ritmo normal el nivel de actividad sin incurrir en dificultades de orden estrictamente financieras.

La administración de la cooperativa fue prudente en el sentido de buscar frenar el crecimiento de los pasivos, y procurar su cancelación y achicamiento. Este aspecto llevó a numerosas empresas a la quiebra durante la década del '90. Es recomendable en contextos de recesión un recorte de gastos y una disminución de pasivos pues ante una fuerte caída de las ventas o de los precios de los productos a comercializar los costos financieros de los pasivos terminan por colapsar la situación financiera de la empresa.

- G. Remodelación del autoservicio General Acha – desarrollo del mercado: en el año 1998 se asumió la decisión de ampliar el salón de exposición y ventas del Autoservicio de General Acha, realizando una considerable inversión, llevándolo casi al doble de la capacidad que inicialmente tenía. Se alquiló un nuevo espacio para depósitos de mercaderías, y se proyectó una nueva ampliación del salón de ventas y oficinas administrativas a fin de brindar el espacio y la comodidad que la operatoria y el normal desenvolvimiento de la sucursal requerían en esos momentos.

- H. Creación de la sección de Agronomía: en el año 1999 se decidió la creación de la sección de agronomía. La operatoria de esta sección consistía en la compraventa de agroquímicos, fertilizantes y semillas, la puesta en funcionamiento de un criadero de semillas propias, asesoramiento profesional al productor, la comercialización de avena, centeno y alfalfa. Además se ofrecía un asesoramiento agronómico, con visitas al campo por parte del ingeniero agrónomo brindando asesoramiento técnico y profesional.

- I. Salida del Mercado: en el año 2000, acorde a las presiones de la cadena de Supermercados La Anónima de comprar el supermercado o instalar una nueva sucursal, se asumió la decisión de vender el supermercado ubicado en la localidad de General Acha a la Cooperativa Obrera de Bahía Blanca. De esta forma se efectuó la salida de un mercado cautivo antes de pasar a ser un mercado muy competitivo con un rival como La Anónima que monopolizaba la Patagonia de nuestro país.⁶

7.5. Políticas

Se transcriben las políticas implementadas por la Cooperativa Agropecuaria de Doblas Ltda. resultantes del relevamiento experimental realizado en el presente trabajo de investigación⁷:

- A. Respecto de la toma de decisiones: se asumieron las decisiones con mesura y prudencia, pues se consideraba lo más adecuado en contextos de crisis, de recesión pronunciada, y de fuerte competencia.
El Consejo de Administración empleó una conducta de austeridad y moderación en la administración de la cooperativa tratando de evitar gastos e inversiones no productivas.
- B. La política salarial: los salarios hasta el año 1991 se habían fijado por encima de los salarios del convenio en concordancia con los índices de inflación mensuales. Pero desde dicho año fueron congelados durante la mayor parte de la década, debido a que a raíz de la situación económica y financiera era imposible (de acuerdo a lo manifestado año a año por el Consejo de Administración) efectuar ajustes salariales. Se destaca que el costo laboral constituía uno de los principales conceptos de los costos fijos de la misma.
Es por ello que el Consejo de Administración en las memorias expresa permanentemente su reconocimiento al personal por su predisposición al trabajo y buena voluntad.
- C. Incentivos al personal: se pudo observar una política de incentivos al personal (monetarios y no monetarios) tendientes

⁶ Memorias del Consejo de Administración de la Cooperativa Agropecuaria de Doblas Ltda. de los años 1989, 1990, 1991, 1992, 1993, 1994, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000 y 2001.

⁷ Memorias del Consejo de Administración de la Cooperativa Agropecuaria de Doblas Ltda. de los años 1989, 1990, 1991, 1992, 1993, 1994, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000 y 2001.

- a lograr consolidar su compromiso con la cooperativa. Estos se plasmaron en:
- un porcentaje de los excedentes cooperativos se destinó en concepto de incentivación al personal. Política implementada hasta el año 1991 inclusive.
 - el reconocimiento en la Memoria del Consejo de Administración a todo el personal por su esfuerzo, predisposición y compromiso con el trabajo y la vida de la Cooperativa.
- D. Política Financiera/Autofinanciamiento: la política de la cooperativa fue no recurrir a fuentes de financiación bancarias. Las deudas financieras consistían en depósitos personales de sus asociados; el capital a reintegrar correspondía a los asociados que cubrieron las necesidades de capital de la institución. Las inversiones se realizaron con recursos genuinos generados por la actividad principal. Como conclusión se privilegió el Autofinanciamiento.
- E. Política social: consistió en colaborar económica y activamente con instituciones locales de bien público en beneficio de toda la comunidad de Doblás. El fuerte compromiso con esta localidad iba de la mano de unos de los Principios Cooperativos que es el de “Compromiso con la Comunidad”, el cual establece que una Cooperativa debe trabajar activamente para el desarrollo sostenible de su comunidad. Algunas de las instituciones del medio con las que se colaboró fueron: Centro de Catequesis, Pintores sin manos, Centro Cultural El Cencerro, la Policía, Club Independiente, etc. Además se adquirieron rifas y se donaron materiales cuando fueron solicitados.
- F. Asistencia de insumos a los asociados: se buscó una continua asistencia de insumos a la masa societaria. Se unificaron las secciones de cereales y agronomía para lo cual se comenzó a construir un local en la planta de silos, a fin de mejorar la operatividad de estas dos secciones que se encontraban muy vinculadas entre sí.

8. Conclusiones

Analizada toda la documentación recabada y las conclusiones parciales a las que se fueron arribando a lo largo de toda la investigación se llegó a las siguientes conclusiones respecto de la gestión desarrollada, y las estrategias y políticas implementadas por la Administración de la Cooperativa de Doblás Ltda. a lo largo

de la década del '90:

- a) La década impuso muchos retos y amenazas al desenvolvimiento de la Cooperativa Agropecuaria de Doblas Ltda., el cual si bien tuvo algunos altibajos fue muy aceptable culminando la década con un saldo favorable, lo cual se plasmó en un incremento de las ventas de la mayor parte de las secciones de la cooperativa, un mayor margen de ganancia, y por consiguiente más eficiencia y efectividad en la gestión.
- b) Las decisiones asumidas y las estrategias y políticas implementadas por el Consejo de Administración y la Gerencia (descriptas en puntos anteriores) fueron variadas, tanto de integración horizontal buscando una integración cooperativa con ACA y vertical adquiriendo un Autoservicio en la localidad de General Acha buscando una comercialización directa, como intensivas (de desarrollo del mercado) y también defensivas (recorte de gastos, entre ellos los estímulos monetarios al personal). No se pudo determinar si fueron las más óptimas.
- c) La principal fuente de financiación de la cooperativa durante toda la década fue el Autofinanciamiento (los excedentes del ejercicio), que en una gran parte se destinaron a la constitución de provisiones, siguiendo con la política de prudencia que caracterizó al Consejo de Administración durante la década.
Por su parte, las principales aplicaciones de fondos durante la década fueron: la adquisición de bienes de uso, de cuotas sociales de otras cooperativas, créditos a asociados de largo plazo y una parte destinada al Fondo Educación y Capacitación Cooperativo.
- d) Las decisiones se asumieron con mensura y prudencia, política prudente en contextos de crisis y de pronunciada recesión.
- e) Respecto de cada sección se destaca:
 1. La sección Cereales fue el pilar de la Cooperativa durante gran parte de la década, la cual propicio la mayor parte de los ingresos por venta. También tuvieron un desempeño aceptable (aunque muy fluctuante) las secciones de consumo Autoservicio General Acha y Hacienda.
 2. La sección Consumo fue deficitaria durante los primeros años de la década debido a que era la más

- afectada por la inflación y en la cual se visualizó una considerable falta de actualización de los precios. Pero desde la implementación de la Ley de Convertibilidad (a nivel de política económica Nacional) y de una serie de mejoras operativas que permitieron reducir los costos fijos esta sección logro mejorar su desempeño.
3. La sección Hacienda desde el año 1994 con la contratación de un nuevo empleado con un perfil más comerciante y activo empezó a reactivarse.
 4. La sección Seguros tuvo un desempeño constante, experimentando leves fluctuaciones en los ejercicios en los cuales las condiciones climáticas eran adversas para el productor.
 5. La sección Autoservicio General Acha fue parte de una fugaz estrategia de expansión de mercado que obtuvo buenos aceptables durante los años 1997, 1998, 1999 y 2000. En este último año, se procedió a su venta a la Cooperativa Obrera de Bahía Blanca.
 6. La sección Agronomía se vio favorecida por el asesoramiento que brindó el ingeniero agrónomo contratado a los productores.
 7. Sección Combustible: desde la puesta en marcha del agromóvil se cumplió un importante rol abasteciendo de combustibles a los productores en su explotación.
- f) En el plano interno (desde el ejercicio 1998) se fueron realizando pre-balances por cuatrimestre para ir corrigiendo cualquier desfase y lograr una mejor retroalimentación en la gestión.
 - g) Predominó una conducta de moderación y austeridad en la administración de la cooperativa, tratando de evitar gastos e inversiones no productivas.
 - h) La cooperativa tuvo por política ir incrementando sus disponibilidades de dinero en efectivo, situación que le fuere permitida gracias a la relativa estabilidad que primo en los años posteriores a la implementación del Plan de Convertibilidad, alcanzando un tope máximo en el año 2000. En épocas de estabilidad mantener una cantidad prudente de activos líquidos o de rápida realización (en la medida adecuada) constituye para la mayor parte de los autores en materia económico-financiera una sana política financiera, permitiendo atender las obligaciones más exigibles en tiempo y en forma.

9. Referencias Bibliográficas

ALVARELLOS, E. Y CANTERA, S. (2006). *Argentina: políticas económicas de las décadas de 1980 y 1990*. Facultad de C. Económicas y Jurídicas. Santa Rosa (L.P.).

ALVARELLOS, EDITH; CANTERA, SILVIA (2007). “Cooperativismo: su encrucijada frente a una economía de mercado”. [CD], en Actas del Primer Congreso Latinoamericano de Historia Económica, realizadas en Montevideo (Uruguay).

ALVARELLOS, E. y CANTERA, S. (2008). *Los nuevos desafíos del cooperativismo agrario: un estudio de caso en La Pampa*. Trabajo presentado en XXI Jornadas de Historia Económica Asociación Argentina de Historia Económica. Universidad Nacional de Tres de Febrero. Caseros (Bs. As.) 23 a 26 de septiembre de 2008.

NEWTON, ENRIQUE FOWLER (2002): *Análisis de Los Estados Contables*. Buenos Aires.

COOPERATIVA AGROPECUARIA DE DOBLAS LTDA.: “*Informes de Auditoría de la de los años 1989, 1990, 1991, 1992, 1993, 1994, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000 y 2001*”. Visualizados en la Subsecretaría de Cooperativas de la provincia de La Pampa.

COOPERATIVA AGROPECUARIA DE DOBLAS LTDA.: “*Actas de Asambleas*”. Visualizados en la Subsecretaría de Cooperativas de la provincia de La Pampa.

COOPERATIVA AGROPECUARIA DE DOBLAS LTDA.: “*Memorias y Balances del Consejo de Administración de la de los años 1989, 1990, 1991, 1992, 1993, 1994, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000 y 2001*”. Visualizados en la Subsecretaría de Cooperativas de la provincia de La Pampa.

BESADA, ANA FERNÁNDEZ (2002): “*Algunas Características de las Cooperativas Agropecuarias en la Argentina*”. Consultado en www.inta.gov.ar, fecha de consulta: Julio 2011.

FACPCE: RT N° 11: Normas particulares de exposición contable

para entes sin fines de lucro. Consultado en FACPCE – www.facpce.org.ar. Junio de 2011.

FACPCE: RT N° 24: Entes cooperativos. Aspectos particulares de exposición contable y procedimientos de auditoría. Consultado en FACPCE – www.facpce.org.ar. Junio de 2011.

Ley Nacional N° 20337 de Cooperativas. Consultada en Abril-Mayo-Junio de 2011 en Infoleg (www.infoleg.gov.ar).

PADILLA, MELÉNDEZ ANTONIO (Universidad de Málaga). *“Factores determinantes de la innovación en empresas de economía social. La importancia de la formación y de la actitud estratégica”*. CIRIEC-ESPAÑA, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa, n° 67, abril 2010, pp. 129-155.-

Dirección de Estadísticas y Censos del Gobierno de La Pampa: Datos de población: Censos Nacionales y proyecciones anuales.

GILLI J. J. Y TARTABINI A. *“Dirección Estratégica”*. Universidad Nacional de Quilmes. Bernal. 2007.