



INICIO ACERCA DE... INGRESAR REGISTRO BUSCAR ACTUAL  
ARCHIVOS ANUNCIOS NORMAS DE PUBLICACIÓN

Inicio > Archivos > **No 30 (2015)**

## No 30 (2015)

### Tabla de contenidos

#### Artículos

[Teoría y praxis de los derechos ambientales en Argentina](#) PDF

*Ricardo A. Gutiérrez*

13-36

[Ciudadanía disminuida: la idea de la "construcción de ciudadanía" en los dispositivos participativos contemporáneos](#) PDF

*Rocío Annunziata*

39-57

[Partidos, sindicatos y movimientos sociales en Argentina y Brasil \(2003- 2011\): la compleja relación con gobiernos afines](#) PDF

*Gabriela Benetti, Esteban Iglesias*

59-84

[La experiencia neoliberal. Privatización de servicios públicos y reforma laboral en perspectiva neoinstitucionalista, 1989-1996](#) PDF

*Silvina Gibbons*

87-107

[Las disputas por el desarrollo: narrativas y posicionamientos de los empresarios de la Unión Industrial Argentina en las coyunturas políticas de 2008](#) PDF

*Gabriela Wyczykier*

109-134

[Las políticas de promoción de las exportaciones en la provincia de Santa Fe, período 2008-2011. Entre avances institucionales innovadores y resultados limitados](#) PDF

*Guillermo Oscar Ferrero, María Celina Añaños*

137-159

[Locos, psicópatas, anormales...o de las estrategias discursivas para invisibilizar el carácter estructural de la violencia de género](#) PDF

*Estefanía Martynowskyj*

161-174

#### Entrevistas

[Argentina, China y el "caso Acuario". Entrevista al embajador Vicente Ernesto Berasategui](#) PDF

*Eduardo Daniel Oviedo*

179-193

#### Reseñas

[Olivier Fillieule y Danielle Tartakowsky. La manifestación. Cuando la acción colectiva toma las calles](#) PDF

*Tomás Gold*

197-200

[Isidoro Cheresky. El nuevo rostro de la democracia](#) PDF

*Bárbara Zeifer*

203-205

#### CONTENIDO DE LA REVISTA

Buscar


Navegar

- [Por número](#)
- [Por autor](#)
- [Por título](#)

#### USUARIO/A

Nombre usuario/a

Contraseña

Recordar mis datos

[Ayuda de la revista](#)

#### INFORMACIÓN

- [Para lectoras/es](#)
- [Para autoras/es](#)
- [Para bibliotecarias/os](#)

#### TAMAÑO DE FUENTE

#### NOTIFICACIONES

- [Ver](#)
- [Suscribirse / Des-suscribirse](#)

ISSN Digital: 1853-984X

ISSN Versión impresa 1666-0714

**Temas y Debates**  
**Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales - Universidad Nacional de Rosario**

Contacto: [temasydebates01@gmail.com](mailto:temasydebates01@gmail.com)  
 Riobamba 250 Bis, Monoblock 1, Planta Baja, Secretaría de Investigación y Posgrado, 2000 Rosario, Argentina

# Teoría y praxis de los derechos ambientales en Argentina<sup>1</sup>

## *Theory and praxis of environmental rights in Argentina*

**Ricardo A. Gutiérrez**

**Ricardo A. Gutiérrez** es Profesor Titular Regular, Escuela de Política y Gobierno, de la Universidad Nacional de San Martín e Investigador Adjunto del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina.  
E-mail: newgutix@gmail.com

### **resumen**

Nuevos derechos ambientales fueron introducidos en Argentina con la reforma constitucional de 1994. El reconocimiento constitucional de los derechos ambientales es un paso fundamental en el avance de la justicia y la ciudadanía ambientales. Pero no es suficiente. Los principios constitucionales deben traducirse en legislación y la legislación debe ser efectivamente aplicada. Mientras algunos autores se centran en los procedimientos administrativos y judiciales y en la participación institucionalizada en el proceso de toma de decisiones, este trabajo busca construir un enfoque emergente que ayude a analizar la aplicación de los derechos ambientales en Argentina desde una perspectiva más amplia que vaya más allá de los procedimientos y la participación institucionalizada y que también tome en cuenta el rol de la acción contenciosa o contienda ambiental. Argumento que tres modos de contienda ambiental convergen en la actualización de los derechos ambientales: el litigio judicial, la protesta social y la controversia experta. A la luz del desarrollo reciente de las movilizaciones y las políticas ambientales en Argentina, este trabajo discute cómo esos modos se manifiestan, se combinan entre sí y se conectan con la participación institucionalizada.

### **palabras clave**

derechos ambientales / participación / ambientalismo / políticas ambientales

### **summary**

New environmental rights were introduced in Argentina with the 1994 amendments to the 1853 national constitution. The constitutional recognition of environmental rights is a fundamental step in the advancement of environmental justice and citizenship. But it is not enough. Constitutional principles must be translated into enabling legislation and legislation must be effectively applied and enforced. While some authors focus on administrative and judicial enforcement procedures and institutionalized participation in decision-making, this work aims to build up an emergent framework that helps analyze the enforcement of environmental rights in Argentina from a broader perspective that goes beyond procedures and institutionalized participation and also takes into account the role of environmental contention. I argue that three modes of environmental contention combine in the actualization of environmental rights: judicial litigation, social protest, and expert controversy. In the light of the recent development of environmental mobilization and policies in Argentina, this article discusses how these modes manifest themselves and combine, and also how they connect to institutionalized participation.

### **keywords**

environmental rights / participation / environmentalism / environmental policies

## Introducción

El reconocimiento constitucional de los derechos ambientales es un paso fundamental en el avance hacia la justicia ambiental. Como en muchos otros países, a mediados de los años 1990 en Argentina tuvo lugar un proceso de reforma constitucional que dio nacimiento, entre otras cosas, al derecho a un ambiente sano y a una serie de derechos vinculados. Pero los principios constitucionales tienen que traducirse en legislación y la legislación tiene que ser implementada y respetada. Mientras algunos autores se centran en los procedimientos administrativos y judiciales y en la participación institucionalizada como mecanismos para aplicar y hacer cumplir la ley (Hajer, 1995; Azuela, 2006; Hiskes, 2009), este trabajo busca construir un marco que permita analizar la actualización de los derechos ambientales en Argentina desde una perspectiva política más amplia, la cual vaya más allá de la participación institucionalizada y los procedimientos formales y también tome en cuenta el rol de la protesta social y de las controversias expertas.

Los derechos ambientales son definidos, apropiados y exigidos por actores sociales y estatales a través de distintas formas de acción. La participación social (ampliamente entendida) ayuda a posicionar las cuestiones ambientales en la agenda pública (Downs, 1972; Harrison, 1996) a la vez que funciona como un mecanismo democrático para el control social de las decisiones de las elites económicas y políticas (Peruzzotti y Smulovitz, 2002; Merlinsky, 2009). También actualiza y resignifica los derechos ambientales incidiendo tanto en la definición pública (Offe, 1992; Hajer, 1995) como en la definición jurídico-legal de esos derechos (Azuela, 2006).

Abrevando en una larga tradición de la ciencia política que puede remontarse hasta la defensa que Maquiavelo hace del tumulto como motor de la república romana, aquí se argumenta que distintos modos de acción contenciosa son tan importantes como los mecanismos de participación institucionalizada (vg. consejos, comités, audiencias públicas) en la apropiación y puesta en vigencia de los derechos ambientales. Fundado en la casuística argentina, este trabajo propone un enfoque que, sin negarla, va más allá de la participación institucionalizada en la formulación y ejecución de políticas públicas a la vez que busca ampliar el concepto mismo de acción contenciosa.

Sin ignorar, entonces, la relevancia de los derechos propiamente procedimentales y las formas de participación institucionalizada, se argumenta que tres modos de acción contenciosa o contienda ambiental<sup>2</sup> convergen en la actualización de los derechos ambientales en Argentina: el litigio judicial, la protesta social y la controversia experta. Estos modos se manifiestan y se combinan de diferentes maneras en los casos específicos, y también pueden combinarse con otros modos de participación no contenciosa.

En lo que sigue, primero se discutirá la naturaleza de los derechos ambientales y la centralidad que tiene la participación institucionalizada desde la perspectiva del llamado enfoque emergente. A continuación, se definirán las particularidades que asumen los derechos ambientales en Argentina. Luego se definirán e ilustrarán los modos de contienda ambiental predominantes en Argentina, previa discusión de

cómo se entiende aquí la acción contenciosa. Finalmente, en las consideraciones finales se propondrán algunas líneas para avanzar en un enfoque de la praxis de los derechos ambientales que preste atención tanto a la contienda ambiental como a los modos de participación institucionalizada.

## ¿En qué consisten los derechos ambientales?

En una primera y simple versión, los derechos ambientales pueden ser definidos como los derechos humanos al aire, el agua y el suelo limpios, no sólo para los ciudadanos actuales sino también para los ciudadanos futuros (Hiskes, 2009). Así definidos, los derechos ambientales poseen tres características importantes.

Primero, los derechos ambientales son derechos colectivos. El fundamental “derecho a la vida” presupone el derecho más básico a disponer de aire, agua y suelo limpios, y estos bienes ambientales son indefectiblemente bienes colectivos que no respetan estreñimientos de espacio o tiempo (Hiskes, 2009). Esta característica de los derechos ambientales tiene dos implicancias fundamentales: 1) las generaciones presentes son responsables por los bienes ambientales de las generaciones futuras y; 2) las acciones legales del caso pueden ser perseguidas no sólo por aquellos directamente afectados por la contaminación o el riesgo ambientales sino también por organizaciones que, de un modo u otro, representen los intereses difusos de las siguientes generaciones (ver *infra* sobre “derechos colectivos” y “acción colectiva” en Argentina).

Segundo, los derechos ambientales son materia de justicia. ¿Por qué? Porque tanto la contaminación como las políticas ambientales tienen efectos distributivos (Harrison, 1996; Hiskes, 2009). Respecto de los efectos distributivos de la contaminación, ha sido ampliamente señalado que no todos los grupos sociales están igualmente expuestos a los riesgos ambientales (vg. Acselrad, 2006).

Pero los derechos ambientales también implican efectos distributivos en lo que respecta a las políticas públicas generadas para enfrentar la contaminación dado que “el costo [de esas políticas] recaerá más fuertemente en algunas personas que en otras y el bien ambiental beneficiará más a unos que a otros”<sup>3</sup> (Hiskes, 2009: 20; corchetes míos).

Tercero, los derechos ambientales incluyen un número de derechos procedimentales a través de los cuales ciudadanos y organizaciones sociales pueden asegurar o reclamar la protección del aire, el agua y el suelo limpios (Hajer, 1995; Acuña, 2003; Azuela, 2006; Hiskes, 2009). Es por esta razón que es más apropiado hablar de derechos ambientales, en plural. Así, por derechos ambientales aquí entenderemos el derecho a gozar de agua, aire y suelo limpios *más* el conjunto de derechos procedimentales establecidos para su defensa.

Para Hiskes (2009), los derechos procedimentales han sido definidos del modo más abarcador por el Informe Ksentini de 1994, luego incorporado en la Convención de Aarhus de 1998<sup>4</sup>; a saber: 1) derecho a la información relativa al ambiente, 2) derecho a sostener y expresar opiniones y a diseminar ideas e información relativas al ambiente, 3) derecho a la educación en materia de derechos humanos y ambientales, 4) derecho a la participación activa, libre y significativa en el proceso

de toma y ejecución de decisiones, 5) derecho a asociarse libre y pacíficamente con otros para fines de protección del ambiente o de los derechos de las personas afectadas por daños ambientales y 6) derecho a la reparación efectiva por daños ambientales a través de procedimientos administrativos o judiciales.

De modo similar, el experto de la CEPAL, Guillermo Acuña, se refiere al Principio 10 de la Declaración de Río de Janeiro de 1992 como el “Principio de Acceso” (acceso a la información, la participación institucionalizada y a la reparación administrativa y legal), el cual sintetiza bajo la expresión “derecho a saber, participar y demandar” (Acuña, 2003).

¿Pero de dónde vienen los derechos ambientales? Para responder esta pregunta, puede recurrirse al concepto de “juridificación” definido por Azuela (2006) en base a la teoría de los campos de Bourdieu. Por juridificación, Azuela (2006:13-14) entiende

“[el] proceso social por el cual las expectativas que se forman en el ‘campo ambiental’ (o sea, las expectativas acerca de qué debemos hacer sobre la cuestión ambiental) se convierten en ‘enunciados jurídicos’ para ser incorporados al horizonte cultural de los actores que participan en dicho campo”.

Así, los derechos ambientales (tal como se expresan en el sistema legal estatal) provienen de la juridificación de la cuestión ambiental que se produce en el cruce de dos campos: el “campo ambiental” (cuyo “núcleo duro” lo constituyen las organizaciones y movimientos ambientales) y el “campo del derecho” (dominado por abogados). Es en este cruce que las expectativas normativas de la sociedad sobre el ambiente se transforman en enunciados legales que, a su vez, vuelven al campo ambiental bajo la forma de derechos humanos.

El proceso de juridificación nos remite al enfoque emergente de los problemas y derechos ambientales propuesto tanto por Hannigan (2006) como por Hiskes (2009). El concepto de emergencia “denota proceso, flujo, adaptación y aprendizaje” y “refiere al hecho de que estas ideas, creencias y normas están en proceso de reformulación permanente” (Hannigan, 2006: 144).

Desde una perspectiva emergente, los derechos ambientales son concebidos como derechos humanos y “la transición de los derechos ‘naturales’ a los derechos ‘humanos’ indica que nuestra visión de los derechos está abierta al desarrollo y el crecimiento” (Hiskes, 2009). Partiendo de esta visión “abierta”, Hiskes argumenta que los derechos ambientales emergen y se definen dentro de una determinada comunidad nacional, centrándose en la importancia del estatus constitucional de los derechos ambientales. Sostiene que, en vez de recurrir a regímenes o acuerdos internacionales, el mejor camino para arribar a la protección real de los derechos ambientales consiste en descansar en la voluntad política presente dentro de cada comunidad política individual, la que se manifiesta en la constitución nacional. La constitución es de gran importancia, no sólo porque encarna el reconocimiento de la relevancia que una sociedad otorga a la protección ambiental y consagra los derechos humanos como derechos inalienables, sino también porque expresa el sentido de conexión entre ciudadanos a través de las generaciones que es intrínseco a los derechos ambientales:

“Como elementos constitucionales, los derechos consagrados presentan un cuadro intergeneracional y relacional único de la comunidad *a través del tiempo*, esto es, un conjunto de personas que comparten una serie de valores y una identidad que los hace reconocibles como co-ciudadanos sin importar cuán separados estén por el paso del tiempo... las personas viven y mueren, pero las naciones continúan y los ciudadanos se reconocen unos a otros como co-nacionales en el curso de los siglos. ¿Por qué? Porque comparten las mismas creencias, los mismos valores y los mismos principios consagrados (de manera escrita o no) en su constitución compartida” (Hiskes, 2009: 127-128).

Pero la consagración constitucional de los derechos ambientales no es suficiente. Los derechos ambientales tienen que ser implementados y respetados. Una vez consagrados constitucionalmente, los derechos ambientales (generales como son) tienen que traducirse en una legislación más detallada y efectiva. Y una vez que el proceso legislativo llega a su (provisorio) fin, es tiempo para la implementación y el cumplimiento de la legislación ambiental (supuestamente) fundamentada en los derechos constitucionales. Es en esta etapa, desde el trámite legislativo en adelante, cuando los derechos procedimentales mencionados anteriormente resultan más cruciales.

### **Derechos ambientales y participación institucionalizada**

Desde un enfoque emergente, el goce de los derechos ambientales depende, como ya se adelantó, de procedimientos administrativos y judiciales y la implementación de estos últimos está estrechamente vinculada con el “derecho a saber, participar y demandar”. Es sólo en este punto que el sentido social (y no meramente “legal”) de los derechos constitucionales debe buscarse. Estamos de vuelta, en términos de Azuela (2006: 26), en el campo ambiental,

“donde se elaboran, procesan y seleccionan las respuestas sociales a la crisis ambiental, es allí donde hay que buscar el ‘sentido’ de las normas ambientales: no sólo en la definición constitucional-legislativa sino también en los procedimientos de aplicación”.

Es por ello que la naturaleza emergente de los derechos ambientales (como la de todos los derechos) refiere no solamente a sus orígenes comunitarios sino también al hecho de que esos derechos están en un proceso de re-formulación permanente en virtud de los modos en que los ciudadanos y grupos sociales se apropian de, y disputan, esos derechos. Desde la perspectiva emergente hasta aquí reconstruida, esos modos son entendidos centralmente en términos de participación institucionalizada, considerada ésta un elemento clave para la actualización de los derechos ambientales constitucionales.

Por participación institucionalizada puede entenderse los modos de participación social que surgen de la transformación de las características voluntarias de la sociedad civil en formas de organización política permanente basadas en la interacción con actores estatales y partidos políticos y en la efectividad de las instituciones creadas para la participación en la formulación y ejecución de políticas públicas (Avritzer, 2009). Dos elementos son centrales en esta concepción de la

participación: instituciones y proceso de toma de decisiones. Mediante el diseño de instituciones formales específicas, “las prácticas de la sociedad civil se vuelven institucionalizadas como formas permanentes de interacción con el estado” (Avritzer, 2009: 9). A su vez, esas instituciones son creadas con el objetivo específico de fortalecer “la participación de los actores sociales en la deliberación y la toma de decisiones” (Avritzer, 2002: 137). Es decir, las instituciones en cuestión están menos orientadas a la expresión de demandas o la presentación de reclamos que a la solución administrativa de problemas públicos.

La importancia de la participación institucionalizada en la toma de decisiones es resaltada por Hiskes (2009: 133-34), quien argumenta que la instauración de la justicia ambiental depende tanto del constitucionalismo como de la democracia participativa. El acceso efectivo a la información y la oportunidad de participar en los procesos de toma de decisión a través de procedimientos administrativos son cruciales para la ciudadanía ambiental. Más aún, la participación institucionalizada en la toma de decisiones previene la determinación no democrática de los tribunales: “sólo ante la ausencia de la participación activa de los ciudadanos... pueden los tribunales intervenir y tomar una (admitidamente no democrática) determinación” (2009: 137). Es por ello que Hiskes (2009: 139) sostiene que existe una conexión intrínseca entre los derechos humanos ambientales sustantivos y los derechos democráticos procedimentales para la toma de decisiones ambientales.

De modo similar, Hajer (1995: 280-81) propone una alternativa “reflexiva” a la modernización ecológica (ver *infra*) que descansaría en

“nuevos arreglos institucionales [i.e. la consulta social y la ley discursiva] en los cuales diferentes discursos (y preocupaciones) pueden ser significativa y productivamente vinculados... en una manera que estimule la creación de una visión compartida del futuro” (corchetes míos).

Hajer (1995: 286) argumenta, en línea con Hiskes, que la *participación temprana* es más efectiva que el *litigio tardío* y explica que

“muchas de las frustraciones de los gobiernos y de las empresas con la participación o los derechos legales provienen del hecho de que las prácticas institucionales existentes sólo permiten comentarios u objeciones sobre planes que ya están en su forma final”.

Sin negar la relevancia de los derechos propiamente procedimentales y las formas de participación institucionalizada, aquí se argumenta que las “respuestas sociales a la crisis ambiental” no pueden ser acabadamente comprendidas dentro de los términos del “derecho a saber, participar y demandar” tal cual como lo hemos visto hasta ahora. No es la relevancia política o normativa de aquellos derechos lo que aquí se pone en duda sino su validez analítica como instrumentos a través de los cuales organizaciones sociales y ciudadanos de a pie se apropian de, y redefinen, el derecho al aire, el agua y el suelo limpios. Como veremos a la luz del caso argentino, la movilización de aquellos que forman el campo ambiental va más allá de los procedimientos administrativos implícitos en una visión restringida del “derecho a saber, participar y demandar”.

La participación institucionalizada en la formación de políticas ambientales es, en Argentina, bastante imperceptible, mientras que la participación de ciudadanos y organizaciones en protestas sociales y litigios judiciales ha sido muy efectiva en colocar las cuestiones ambientales en la primera plana de la agenda pública, en amplificar la importancia de los derechos ambientales introducidos con la reforma de 1994 y, a veces, incluso en cambiar o dirigir el curso de decisiones estatales. Es por eso que aquí se propone un enfoque ampliado, centrado en la incidencia de la acción contenciosa ambiental. Este enfoque presta más atención al derecho procedimental a demandar (tal como se expresa en el litigio judicial) junto con otros modos de acción contenciosa (la protesta social y la controversia experta) que son claves para la aplicación de los derechos ambientales y que no pueden ser apropiadamente aprehendidos desde un enfoque meramente procedimentalista. Pero antes, repasemos brevemente en qué consisten los derechos ambientales consagrados por la reforma constitucional de 1994.

## **Derechos ambientales en Argentina**

Con la reforma de 1994, los derechos ambientales fueron incorporados al conjunto de derechos y garantías inalienables consagrados en la constitución nacional de 1853. El nuevo Artículo 41 establece lo siguiente:

“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 generará 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 de 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 necesidades para complementarlas, sin que ellas alteren las jurisdicciones locales.

Se prohíbe el ingreso al territorio nacional de residuos actual o potencialmente, y de los radioactivos”.

El Artículo 41 se complementa con los Artículos 43 (recurso de amparo, derechos colectivos y acción colectiva), 75 inciso 19 (desarrollo humano), 75 inciso 22 (tratados internacionales), 86 (Defensor del Pueblo de la Nación) y 124 (dominio provincial sobre los recursos naturales, y también con la Ley General del Ambiente de 2002 (Ley 25.675/02). Todas juntas, estas normas definen el derecho sustantivo a un ambiente sano para las generaciones presentes y futuras (i.e. derecho al agua, aire y suelo limpios) como un derecho colectivo y lo complementan con un número de importantes derechos y principios procedimentales:

- Derecho a la información y la educación ambientales.
- Derecho a la reparación de acuerdo a procedimientos legales establecidos.
- Recurso de amparo para la protección de derechos y garantías constitucionales.
- Acción colectiva para demandar la protección de derechos colectivos (no sólo los



afectados directamente sino también el Defensor del Pueblo y asociaciones civiles que representan intereses difusos pueden presentar una demanda judicial).

- Principio de “federalismo concertado” para la distribución de competencias legislativas y ejecutivas entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales (el Estado nacional debe establecer los presupuestos mínimos de protección ambiental y las provincias deben aprobar y aplicar la legislación complementaria).

De acuerdo con el abogado constitucionalista y ambientalista Daniel Sabsay (2003), la constitución reformada enmarca los derechos ambientales dentro de un enfoque de desarrollo sostenible toda vez que establece que el derecho al ambiente sano debe ser “apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras” (Artículo 41). De ser así, los derechos ambientales argentinos, tal como son constitucionalmente consagrados, están fundados en lo que Hajer define como el enfoque de la modernización ecológica, cuyo presupuesto fundamental es que “el crecimiento económico y la solución de los problemas ecológicos pueden, en principio, ser reconciliados” (1995: 25-26).

Pero, como lo muestran muchos estudios (cf. vg. Alimonda, 2003, 2006; Alvarado Merino *et al.*, 2008), el significado social del desarrollo sostenible no es fijo ni unívoco. Depende de la disputa entre aquellos involucrados en una contienda ambiental concreta, razón por la cual el contenido y los límites del concepto son inestables. De modo similar, aquí se asume que los derechos ambientales constitucionales son un punto de partida para la definición y el enmarcamiento de los problemas ambientales, constituyendo un instrumento muy importante para los contendientes en un caso determinado. Pese a expresar una visión poco optimista de la legislación ambiental, así lo reconocía Javier Rodríguez Pardo (pionero de la protesta ambiental contra la minería a cielo abierto en Argentina) respecto de la discusión legislativa de los presupuestos mínimos para la protección de glaciares:

“Algunos pensamos que la mejor ley de protección de glaciares, cualquiera que sea, no resuelve el impacto nocivo de la minería. Por sí sola, esta norma legal (como cualquier otra) está desamparada y bien puede ser utilizada con el argumento de que ‘se hace minería conforme a la legislación vigente’, refrendada por la provincia, generalmente asociada a intereses mineros. *Sin embargo, es una herramienta vital a utilizar por los movimientos sociales y en debates públicos.* Nos permitirá ejercer un observatorio permanente que atienda a su cumplimiento, y nos obliga a exigir el acatamiento de la evaluación del impacto ambiental” (Navarra, 2010: 40; el resaltado es propio).

Pero ¿por qué los ambientalistas consideran a la legislación una “herramienta vital” cuando, a su vez, tienen tan baja estima de la labor legislativa? Porque la discusión legislativa remite directamente a los derechos ambientales consagrados en la constitución. Cualquiera que sea la relación entre desarrollo sostenible y modernización ecológica, el derecho a un ambiente sano es consagrado en la constitución como un derecho humano inalienable y como tal puede volverse un recurso invaluable en manos de las organizaciones ambientales que, por ejemplo, se oponen, como Rodríguez Pardo, a la minería a cielo abierto.

## Modos de contienda ambiental en Argentina

Como se adelantó en la introducción, este trabajo se propone no sólo ir más allá de la participación institucionalizada sino también ampliar el concepto mismo de acción contenciosa. Propone, de ese modo, un enfoque que, sin negar la relevancia de la primera, amplíe el espectro de la contienda ambiental más allá de la protesta para incluir otros dos modos de acción contenciosa: el litigio judicial y la controversia experta. Para ello, podemos partir de una definición básica según la cual la acción contenciosa consiste en la “acción común de un grupo que directamente afecta los intereses de otro grupo en acción” (Tilly, 1986: 381-82). El primer elemento que surge en esta definición es la confrontación o contraposición de intereses, es decir, la noción de que un grupo se moviliza en demanda de intereses cuya satisfacción afectaría los intereses de otro grupo. Tilly lo pone más claramente en uno de sus últimos textos cuando aclara que los movimientos sociales son contenciosos porque “plantean reivindicaciones colectivas que, de ser aceptadas, chocarían con los intereses de otras personas” (Tilly y Wood, 2010: 21). Por su parte, McAdam, Tarrow y Tilly (2001: 5) refuerzan la idea de que la política contenciosa es una forma adversarial de expresar reivindicaciones en la cual “las demandas, de ser concretadas, afectarían los intereses de al menos una de las partes involucradas”.

En resumen, dos elementos son centrales en la definición de acción contenciosa: 1) expresión de demandas o reivindicaciones y 2) confrontación de grupos con intereses contrapuestos. Dado que este concepto ha sido desarrollado mayormente dentro de los estudios sobre movimientos sociales, no es de extrañar que la acción contenciosa tienda a ser identificada con formas “disruptivas” o “desafiantes” de acción. Eso se aprecia en la definición de acción contenciosa de Tarrow (2011: 7):

“La acción se vuelve contenciosa cuando es usada por gente que carece de acceso regular a las instituciones representativas, que actúa en nombre de reclamos nuevos o no aceptados y *que se comporta en modos que fundamentalmente desafían* a otros o a las autoridades” (mi resaltado).

Esos modos desafiantes de comportamiento a los que alude Tarrow remiten a la noción de protesta social. ¿Qué es lo que agrega la noción de protesta respecto de la definición básica de acción contenciosa? Una particular *forma* de acción: formas no convencionales, no institucionalizadas y disruptivas de acción. Tarrow define a la protesta como “una acción directa y disruptiva en nombre de intereses colectivos, en la cual los reclamos son hechos contra otro grupo, las elites o las autoridades” (1989: 359, citado en Tilly, 2008: 24). Dellaporta y Diani (2006: 191), por su parte, definen a la protesta como aquella “acción no rutinizada en la cual canales indirectos de influencia se abren a través de la actividad de actores colectivos”. Esos canales indirectos de influencia consisten en las formas disruptivas o desafiantes de acción a las que refiere Tarrow (vg. boicots, barricadas, peticiones, movilizaciones) y operan en base a una triple lógica: mostrar el mayor número posible, infringir algún “daño” y “dar testimonio”, principalmente ante los medios de comunicación (Della Porta y Diani, 2006: 169-78).

Sin embargo, Tilly y sus colegas (McAdam, Tarrow y Tilly, 2001; Tilly y Wood, 2010) aclaran en varios textos (aunque no lo elaboran en profundidad) que la acción “disruptiva” de los movimientos sociales no es la única forma de contienda posible. Precisamente, lo que distingue a la acción del movimiento social de otras formas de contienda es la acción disruptiva que está contenida en el concepto de protesta. De ahí que varios autores, identifiquen a la protesta y a los movimientos sociales como formas “no convencionales” de expresión de demandas (vg. Offe, 1992; Dalton, Recchia y Rohrschneider, 2003; Della Porta y Diani, 2006). Pero los movimientos sociales, al igual que la protesta, son *una* forma de acción contenciosa. Si, como advierte Tarrow (2011), la protesta no alcanza para definir al movimiento social, éste no agota las formas de acción contenciosa.

En *Dynamics of Contention*, luego de definir la acción contenciosa en términos de expresión de demandas y confrontación de grupos con intereses contrapuestos, McAdam, Tarrow y Tilly (2001: 5-7) distinguen entre “contienda contenida” (cuando actores previamente establecidos emplean medios bien establecidos de reclamo) y “contienda transgresiva” (cuando alguna de las partes es un actor “nuevo” y/o utiliza formas “innovativas” de acción). Esta distinción supone que no hay nada en la definición general de acción contenciosa que haga de la protesta un elemento inherente al concepto; la protesta sería propia de la contienda transgresiva. Si bien aclaran que su libro sólo está dedicado a la contienda transgresiva, los propios autores advierten la importancia de prestar más atención a la contienda contenida y a su interacción con la contienda transgresiva (2001: 305).

En ese mismo sentido, en el cierre de la última edición de *Power in Movement*, Tarrow (2011) advierte sobre la importancia de prestar más atención a la contienda contenida y la “multiplicidad de formas híbridas de interacción que aúnan la acción contenciosa y la acción convencional a través de las fronteras del orden político” (272). En particular, destaca la creciente relevancia que tienen la acción judicial y el recurso a los tribunales en la defensa de derechos:

“Mi inclusión de los abogados... en la política contenciosa puede sorprender a algunos estudiantes de los movimientos sociales. Después de todo, ellos no despliegan las tradicionales actividades disruptivas que los movimientos típicamente usan; no crean organizaciones de movimiento social sostenidas; y encuadran sus demandas en torno a valores tradicionales de la cultura política estadounidense, tales como los derechos civiles. Pero, si estamos interesados en el más amplio rango de política contenciosa, y no simplemente en los movimientos sociales, veremos que estos ejemplos proveen evidencia de que la contención contra la expansión estatal todavía está viva” (272).

Distintos autores han resaltado la importancia de los cortes y de la acción judicial como vehículos de demandas ambientales en contextos tan diversos como Canadá (Harrison, 1996), Estados Unidos (Barnett, 1994) o Brasil (McAllister, 2008). En un giro quizá sorprendente, Dalton y sus colegas (Dalton, Recchia y Rohrschneider, 2003: 752-53) contraponen la protesta y la acción judicial a la “política convencional”, considerando a ambas como “prácticas confrontativas” y “actividades no convencionales”. Esta forma de entender la acción judicial, próxi-

ma a lo que aquí llamo litigio, contiene la idea básica de acción basada en la contraposición o confrontación de intereses, sólo que por otros medios. En vez de canalizarse mediante los métodos disruptivos propios de la protesta, en el caso del litigio la confrontación de intereses contrapuestos se dirime mediante los procedimientos de la acción judicial.

Quizá lo más llamativo del enfoque que aquí se propone sea la inclusión de la controversia experta como forma de acción contenciosa. Debe tenerse en cuenta, ante todo, que el conocimiento experto es particularmente relevante en las cuestiones ambientales, tal como ha sido extensamente señalado en la literatura. Entre tantos otros, Beck advierte que quienes se introducen en el activismo ambiental se ven obligados a entremezclarse con el mundo del conocimiento experto o científico, razón por la cual protesta y ciencia son dos partes insolubles del ambientalismo (Beck, 2002; Azuela, 2006). Y esa exigencia no escapa a legisladores, burócratas, jueces y abogados dedicados a lidiar con cuestiones ambientales. Ahora bien, en la medida en que las cuestiones ambientales son fuertemente controversiales, no es de extrañar que los científicos tomen posición y confronten, a través de sus ideas, sus evidencias y sus demostraciones, sobre esas cuestiones, de modo diferente pero a la par que lo hacen actores sociales y estatales. Della Porta y Diani (2006: 28-29) afirman, en este sentido, que la protesta diferencia a los movimientos sociales de otros tipos de redes que también comparten un marco común de referencia y toman posición sobre cuestiones conflictivas, tales como las “comunidades epistémicas”. En esa línea, por controversia experta aquí se entiende un modo de contienda que se dirime en términos de ideas y demostraciones científicas pero bajo la misma lógica de confrontación que subyace a la definición de acción contenciosa: la validez de unas ideas *choca* contra la validez de otras.

En base a las definiciones hasta aquí examinadas, en lo que sigue se discutirá, a la luz de la casuística argentina, cómo los distintos modos de contienda ambiental se vinculan con la actualización de los derechos ambientales. Antes conviene aclarar que los tres “modos” de contienda no son vistos de manera excluyente ni como “tipos ideales” de acción, en el sentido de que podría esperarse que esos modos se manifiesten “en estado puro”. Son entendidos, propiamente hablando, como “modos” o dimensiones de la acción ambiental que, en los casos concretos, pueden combinarse de las maneras más diversas y que también pueden confluir con formas de participación institucionalizada.

### *Litigio judicial*

Puede decirse que el litigio judicial es el modo de acción contenciosa a través del cual más abiertamente se actualizan los derechos ambientales en la medida en que remite inherentemente al derecho constitucional a un ambiente sano y a los derechos procedimentales concomitantes, los cuales dan sustento al litigio ambiental. Al igual que en muchos otros países, jueces y abogados se han vuelto centrales en la actualización de los derechos ambientales en Argentina. En las actas de un simposio de 2003 sobre legislación ambiental en América latina (Di Paola, 2003), jueces participantes señalaban el rol de los tribunales argentinos como “ha-

cedores y propagadores” (101) del derecho ambiental en el país, mientras que un funcionario de Estados Unidos destacaba que en América Latina “el derecho ambiental jurisprudencial se ha transformado... en una importante fuente de derecho ambiental positivo” (16).

Lo cierto es que, en Argentina, el litigio ambiental ha proliferado a lo largo y ancho de todo el país durante los últimos quince años, tanto en las cortes federales como en las provinciales. Sin duda, el caso que ha tenido, hasta ahora, mayor resonancia pública ha sido el llamado caso Matanza-Riachuelo, originado por una demanda interpuesta por un grupo de residentes supuestamente afectados por la contaminación del río Matanza-Riachuelo que baña la zona sur de la Región Metropolitana de Buenos Aires.<sup>5</sup>

En 2004, un grupo de vecinos presentó ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) una demanda judicial (conocida como causa Beatriz Mendoza) contra el gobierno nacional, el gobierno de la provincia de Buenos Aires, el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y más de cuarenta firmas privadas por los daños que, alegaban, causaba la contaminación del río Matanza-Riachuelo. Los demandantes recurrieron a la nueva figura constitucional de la acción colectiva y fundaron su demanda en el derecho al ambiente sano y el derecho a reparación por daño ambiental.

La CSJN dictó su primer fallo en 2006. Ordenó al gobierno nacional, al gobierno provincial, al gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y al Consejo Federal de Medio Ambiente que presentaran de modo conjunto un plan para el saneamiento del Matanza-Riachuelo en el plazo de 30 días. Luego del fallo, la CSJN aceptó un pedido presentado por el Defensor del Pueblo de la Nación y un grupo de organizaciones sociales (Fundación Argentina de Recursos Naturales, Centro de Estudios Legales y Sociales, Greenpeace Argentina y Asociación de Vecinos de la Boca) para participar de la causa Beatriz Mendoza como *amicus curiae*. El pedido estaba fundamentado en el derecho a la acción colectiva introducido por la reforma constitucional de 1994. La interacción entre el Defensor del Pueblo de la Nación y algunas organizaciones sociales se encontraba, de hecho, en el origen de la historia, dado que desde 2002 venían interactuando en la realización de eventos para discutir y difundir informes que condenaban la crítica situación del Matanza-Riachuelo y que reclamaban que las autoridades tomaran medidas inmediatas.

La primera respuesta estatal al fallo de la CSJN fue la creación de la Autoridad de Cuenca Matanza-Riachuelo (Acumar) en noviembre de 2006, compuesta por cuatro representantes del gobierno nacional, dos de la provincia de Buenos Aires y dos de la Ciudad de Buenos Aires, bajo la presidencia permanente del secretario de Ambiente y Desarrollo Sustentable nacional (Ley 26.168/06).<sup>6</sup>

En 2008, la CSJN dictó un segundo fallo haciendo responsables a los tres niveles de gobierno por la remediación y futura prevención de los daños ambientales en la cuenca. Una vez más, les ordenó formular conjuntamente un plan integrado de saneamiento, a través de la recientemente creada Acumar. También encomendó al Juzgado Federal de Quilmes (luego reemplazado por otros dos juzgados) que monitorease el cumplimiento de su sentencia.

Aunque de menor repercusión en los medios porteños, otro caso paradigmático fue la intervención de la CSJN en la llamada causa Dino Salas. En febrero de 2008, mientras el gobierno provincial comenzaba a preparar el Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos (en base a los requerimientos de la ley nacional de bosques nativos aprobada en 2007), la ONG Asociana presentó, en nombre de un grupo de comunidades indígenas del norte de Salta, un pedido al ministerio provincial de ambiente para que revisase los permisos otorgados en 2007 a una empresa privada para deforestar tierras que las comunidades reclamaban como propias.<sup>7</sup> Un mes después, la coordinadora provincial de política ambiental, a cargo de preparar el Ordenamiento de Bosques Nativos, dictaminó la clausura preventiva y paralización inmediata de las actividades de deforestación en las tierras en disputa. La coordinadora debió renunciar dos meses más tarde, evidenciando que sus superiores no compartían su decisión.

Viendo que el gobernador se rehusaba a responder a sus demandas, las comunidades indígenas pronto decidieron cambiar de táctica. Constituidas en la Mesa de la Tierra y asistidas por Asociana, Fundapaz, otras organizaciones y abogados porteños, en diciembre de 2008 presentaron ante la CSJN un recurso de amparo para que se detuvieran las actividades de deforestación. En menos de quince días la CSJN se declaró competente en el caso, dictaminó la suspensión temporal de todos los permisos de deforestación otorgados en los cuatro departamentos afectados por las tierras en disputa y convocó a todas las partes involucradas a una audiencia para el 18 de febrero de 2009.

Luego de escuchar a todas las partes, el 26 de marzo la CSJN anuló todos los permisos otorgados en 2007 y prohibió las actividades forestales en los cuatro departamentos en los que se ubicaban las tierras en disputa hasta tanto el gobierno provincial y la SAyDS nacional realizaran una evaluación de impacto ambiental que fuese satisfactoria. En sus considerandos, la CSJN contra-argumentó la posición provincial sosteniendo que la nación tenía el poder de limitar la autonomía provincial cuando esa intervención se justificaba en base al principio precautorio establecido por la Ley General del Ambiente de 2002.

En respuesta al fallo de la CSJN, el gobierno provincial decidió respetar las demandas de las comunidades indígenas. En junio de 2009 reglamentó por decreto el Ordenamiento Territorial recientemente aprobado por ley y decidió clasificar las tierras reclamadas por las comunidades indígenas como tierras de conservación media (categoría II) y no de conservación baja (categoría III), como tenía previsto. Además, decretó que ningún permiso de deforestación podría ser aprobado donde hubiese un conflicto pre-existente sobre la propiedad de la tierra, especificando los conflictos existentes al momento.

Los dos casos muestran bien los alcances y las limitaciones que puede tener el litigio ambiental. En ambos, la intervención de la CSJN produjo un cambio importante en la política estatal. En Matanza-Riachuelo, obligó a que las distintas jurisdicciones involucradas comenzasen a interactuar entre ellas, creasen un organismo interjurisdiccional *sui generis* para el manejo del río y pusiesen en marcha, no sin contratiempos, un plan integrado de saneamiento. Adicionalmente, los tres

niveles de gobierno, y en especial los gobiernos municipales, debieron desarrollar nuevas capacidades para dar cuenta de los proyectos de Acumar y las exigencias del monitoreo de la justicia federal. En Salta, la intervención de la Corte llevó a que el gobierno provincial atendiese los reclamos de las comunidades indígenas, modificase el ordenamiento del territorio en disputa y cambiase la política de deforestación para ese mismo territorio.

En contraposición, pueden señalarse tres limitaciones comunes, en buena medida, a los dos casos. Una primera limitación tiene que ver con el restringido alcance geográfico del fallo judicial y de las políticas de él derivadas. En el caso Matanza-Riachuelo, los efectos positivos de la intervención judicial sólo abarcan una fracción de la Región Metropolitana de Buenos Aires, siendo que en ésta existen otras cuencas hidrográficas que también padecen graves problemas de contaminación pero en las cuales no es posible encontrar nada ni remotamente parecido a Acumar y sus políticas de saneamiento. De modo similar, el fallo sobre la causa Dino Salas sólo afectó el ordenamiento de cuatro departamentos de la provincia de Salta, mientras que en el resto de los departamentos siguió predominando el criterio productivista (i.e. pro-deforestación) en la categorización de las tierras. Una segunda limitación está vinculada con las contramarchas de las políticas implementadas, las cuales de un modo u otro escapan al control del poder judicial. El saneamiento del Matanza-Riachuelo está en marcha pero lejos todavía de volverse una realidad palpable, lo cual evidencia tanto la complejidad de la tarea en cuestión como las restricciones organizacionales y políticas de Acumar. En Salta, comunidades indígenas y organizaciones ambientalistas vienen denunciando en el último año la violación por parte de empresas y del gobierno provincial de las prohibiciones a la deforestación decretadas para los cuatro departamentos afectados por el fallo de la CSJN. Una tercera dificultad, vinculada íntimamente con la anterior y generalizada a estos y otros casos, tiene que ver con el bajo poder de policía tanto del poder judicial como de las agencias administrativas encargadas de ejecutar las órdenes del primero. Este déficit afecta el poder de aplicación de la ley y lesiona, a la larga, los efectos de los fallos judiciales.

Sin embargo, más allá de esos alcances y limitaciones, ambos casos muestran la apropiación que ciudadanos, organizaciones sociales de diverso tipo y actores judiciales hacen del derecho al ambiente sano y los nuevos recursos legales introducidos a partir de la reforma de 1994. El caso Matanza-Riachuelo fue particularmente relevante porque, amén de instalar el saneamiento del “río más contaminado del país” en la agenda de los tres niveles de gobierno, “demostró” la relevancia de los derechos ambientales y la validez del litigio como instrumentos para vehicular reivindicaciones ambientales. La mayoría de los activistas ambientales (profesionales o de base), al igual que muchos funcionarios públicos, reconocen hoy día el impacto de la causa Beatriz Mendoza tanto en la amplificación pública de los derechos ambientales como en la política ambiental. Todo ello sirve, junto con la repercusión de otros casos como la causa Dino Salas, como antecedente para organizaciones y ciudadanos que deciden recurrir al litigio judicial como alternativa, o complemento de, otros modos de acción.

## *Protesta ambiental*

En Argentina, la protesta ambiental y las formas vinculadas de organización y movilización social han crecido notoriamente durante los últimos quince años, centrándose en casos de explotación de recursos naturales en gran escala. Las protestas contra la minería a cielo abierto han proliferado en las provincias orientales y patagónicas. El primer hito de esas protestas fue la lucha de la Asamblea de Vecinos Autoconvocados de Esquel contra la explotación de oro en esa localidad, ubicada en la provincia patagónica de Chubut. Fue la primera vez que demandas sociales expresadas de modo contencioso por una organización de base cambiaron el rumbo de una política ambiental (la prohibición mediante ley provincial de la actividad minera metalífera en la modalidad a cielo abierto y la utilización de cianuro en todo el territorio provincial), dejando un legado tanto para futuras movilizaciones sociales como para empresas y organizaciones estatales (Reboratti, 2007, 2008; Svampa, Solá Álvarez y Bottaro, 2009).

Tras el suceso de la protesta de Esquel, surgirían en distintos puntos del país asambleas de vecinos, asambleas ciudadanas o figuras similares para posicionarse contra la minería a cielo abierto, el uso del glifosato u otros problemas. Esas organizaciones incluso llegarían a formar redes entre sí.<sup>8</sup> Pero un caso se destacaría de todos los demás por su alto impacto en la política nacional: el conflicto por las pasteras del río Uruguay, iniciado en 2004-2005 en la ciudad entrerriana de Gualeguaychú.<sup>9</sup>

Más que cualquier otro caso, la protesta contra las dos pasteras que se proyectaba construir en la costa uruguaya del río Uruguay<sup>10</sup> elevó la posición de las cuestiones ambientales en la agenda pública nacional, al punto que forzó un cambio en la política externa ambiental del presidente Néstor Kirchner. Algunos analistas incluso consideran que esa protesta devino un parte-aguas en la actualización del derecho al ambiente sano. Tal es el caso de Merlinsky (2009: 128), quien afirma que

“El conflicto por las plantas de celulosa en el Río Uruguay representa un momento fundacional en referencia a la legitimación del derecho al ambiente sano como derecho constitucional de incidencia colectiva”.

Merlinsky (2009) incluso va más lejos al sostener que la sentencia de la CSJN en el caso Matanza-Riachuelo fue posible por su “retroalimentación” de la protesta contra las pasteras. Svampa y Antonelli (2009: 20) reconocen el impacto que tuvo el caso de las pasteras en la fijación de agenda pero no parecen aceptar que éste haya tenido un efecto positivo en la legitimización de los reclamos ambientales en general:

“La experiencia que tuvo el mérito de colocar en la agenda pública la nueva cuestión socioambiental, a nivel nacional, fue Gualeguaychú, entre 2005 y 2006... [Sin embargo,] por paradójico que pueda parecer, la instalación de la agenda socioambiental, capitalizada políticamente por el gobierno de los Kirchner, lejos estuvo de servir a la apertura de la discusión de otras causas socioambientales; antes bien, sirvió para el ocultamiento y la denegación de otros conflictos que ya comenzaban a recorrer diferentes provincias argentinas, a raíz de la introducción del modelo minero” (corchetes míos).



Cualquiera sea la interpretación que se haga de sus alcances, es innegable que el caso de las pasteras del río Uruguay alcanzó mayor resonancia pública nacional que cualquier otro, ocupando la tapa de los principales diarios porteños durante varias semanas. Aunque los protestantes recurrieron (sin éxito) al litigio judicial en fueros nacionales e internacionales, la clave de la resonancia pública del caso estuvo en la persistencia y la radicalización de la protesta (centrada en el bloqueo de un puente internacional con un estilo netamente “piquetero”) y en su constante presión para que el gobierno nacional tomase un curso de acción contra Uruguay.

Dos características son comunes a las protestas ambientales que se sucedieron a lo largo y ancho del país durante los últimos quince años. En primer lugar, el recurso a los derechos ambientales: el derecho al ambiente sano y el aparato legal a él asociado se han convertido en marco de referencia y en herramientas que viejas y nuevas organizaciones ambientales utilizaron para construir y expresar sus reivindicaciones. Por esa vía, las organizaciones ambientales otorgaron a los derechos ambientales una vigencia y legitimidad que parecían estar adormecidas antes de las primeras protestas que tuvieron lugar en los inicios del nuevo siglo. En segundo lugar, el impacto en las políticas públicas: de distintas maneras y en distintos grados, numerosas protestas ambientales han afectado las políticas de los tres niveles de gobierno, tanto en el plano legislativo (Bonasso, 2011; Rey, 2011; Christel, 2012) como en el plano burocrático-administrativo (Gutiérrez e Isuani, 2014). Ciertamente, no todas las protestas alcanzaron sus objetivos ni tuvieron un impacto directo en las políticas públicas, y sería exagerado afirmar que la proliferación de protestas y litigios ambientales cambió sustancialmente el rumbo de la política ambiental del país o hizo mella en las actividades económicas disputadas. Pero existen numerosas evidencias de que gobiernos de los tres niveles se vieron obligados a prestar más atención a las demandas y posiciones de las organizaciones ambientales, respondiendo en algunos casos con la sanción de nuevas leyes, con la reorganización de las dependencias ambientales y/o con la sustitución de funcionarios. Más allá del impacto en las políticas públicas concretas, es innegable que durante la década, y en buena medida como resultado de la contienda ambiental (bajo los dos modos hasta aquí analizados: litigio y protesta), se ha desarrollado en Argentina una *policy culture* en torno a la cuestión ambiental, esto es, “un interés público amplio y duradero en una cuestión en particular en una sociedad dada” (Steinberg, 2001: 153-54). Ese interés incluye una expectativa general de que el gobierno tiene que ocuparse de la cuestión en juego. No implica la existencia de un consenso entre todos los interesados. Implica que todos consideran, desde sus respectivas visiones, que la cuestión merece ser objeto de política pública, que el Estado le dedica recursos legales, organizacionales y financieros, que organizaciones sociales de las más diversas evalúan que la cuestión amerita movilizarse e ir al encuentro del Estado y que los medios de comunicación masiva deciden que vale la pena cubrir extensamente el tema.

### *Controversia experta*

De los tres, éste es sin dudas el modo menos asible de contienda ambiental y también el más ubicuo. Dos aspectos deben ser distinguidos: el debate entre expertos y el uso del discurso científico en contiendas sociales y judiciales.

El primer aspecto de las controversias expertas es el más silencioso, el menos notorio y, por eso mismo, el menos estudiado en Argentina: los debates entre expertos sobre qué constituye (un nivel aceptable de) contaminación y degradación ambientales (o qué riesgos ambientales merecen ser atendidos) y cuáles son sus causas y mejores soluciones. Quizá el caso más difundido sea el debate en torno al uso de glifosato en la producción de soja, especialmente a partir de que Andrés Carrasco, investigador del CONICET con sede en el Laboratorio de Embriología Molecular de la UBA, publicó en 2010 un artículo alertando sobre los efectos nocivos del glifosato en el desarrollo de embriones de vertebrados (Paganelli *et al.*, 2010), el cual fue bastante divulgado por los medios de comunicación y contestado por otros expertos. De tiempo en tiempo, debates sobre el impacto ambiental de agroquímicos usados en la producción de soja (y también sobre la cuestión vinculada de la expansión de la frontera agrícola) irrumpen la atención de los medios. Pero el debate pronto se desvanece de la agenda pública.

Esto no significa que las investigaciones científicas y los debates expertos sean inexistentes, como la polémica desatada a partir del artículo de Carrasco todavía hoy lo atestigua.<sup>11</sup> Lo que está en juego aquí es la poca diseminación pública de hallazgos científicos y debates expertos. El problema es señalado de modo polémico por Antonio Braislovsky, economista e historiador ambiental, de la siguiente manera:

“Nosotros tenemos un sistema científico que penaliza la difusión. A la gente del CONICET y a la de las universidades les restan puntos si hacen notas periodísticas, si aparecen en los medios. Está muy mal visto en nuestro sistema científico hablar con el gran público, porque se supone que se pierde jerarquía científica” (Ventura, 2010: 9).

Juan José Cantero, ex secretario de Promoción Científica de la provincia de Córdoba, lo pone en estos términos:

“La Argentina, en el caso de los investigadores individuales, no está mal posicionada según los indicadores de ciencia y tecnología en la escala latinoamericana. Ahora... aparecen unos cuantos déficits en lo que yo veo que es la transferencia de conocimiento a los que debieran apropiarse de él... hay un abismo entre la sociedad y la producción de conocimiento... El sistema científico argentino tiene una característica muy particular en el reconocimiento del mérito, que usa la medición bibliométrica como una cuestión casi *sine qua non* para evaluar al investigador. Y está bien, no es discutible, porque es una forma práctica y mucho más fácil que algunos otros indicadores difíciles de constatar. Pero hay otras mediciones de prestigio en la Argentina que lamentablemente están muy incompletas, como la medición de transferencia que hacen los investigadores... hablo de transferencias comunes, a la gente común, a municipalidades, ONGs, comunas y organismos públicos... El mérito está asociado a la cuestión bibliométrica casi en forma ex-

cluyente, y es un déficit del sistema no incluir dentro de los méritos la cuestión de la transferencia, la divulgación y la difusión” (Moledo, 2010: 19).

Podríamos agregar numerosos testimonios y evidencias que refuerzan la poca diseminación pública de los hallazgos científicos y los debates expertos en torno a la protección y la contaminación ambientales. Sin embargo, desde 2002 ha sido sancionada una abundante legislación ambiental; y debemos presumir que opiniones y debates expertos han moldeado las decisiones ejecutivas y parlamentarias que estuvieron detrás de esa legislación. Lo relevante, desde el punto de vista de este trabajo, es que esa legislación es la que define nada menos que los “presupuestos mínimos” de protección ambiental, es decir, es la que traduce el derecho al ambiente sano a criterios (más o menos) tangibles, tales como las categorías para clasificar los bosques nativos y determinar las exigencias de conservación de los mismos.

Pero, dado que esos debates, cuando existen, raramente alcanzan estado público, es difícil evaluar su contribución en la redefinición y aplicación de los derechos ambientales. Es por eso que el análisis de su impacto normativo y social todavía está fuertemente mediado por el uso que actores judiciales y activistas sociales (y sus oponentes) hacen de la información experta. Más allá de eso, el uso y la productividad social del conocimiento científico tiende a permanecer, en Argentina, dentro del ámbito de, parafraseando a Bobbio (1986), el “poder invisible”.

El segundo aspecto, el uso del discurso científico en las demandas sociales y en las sentencias y actos judiciales es, por todo lo dicho, el más notorio. En casos como las protestas contra las pasteras o la megaminería, los activistas se oponen a los proyectos y obras en danza objetando la “parcialidad” de los datos y estudios técnicos provistos por empresas y funcionarios públicos sobre la base de conocimiento experto “alternativo”, combinado con otras consideraciones tales como los derechos humanos, el desarrollo regional o las identidades locales.

Como remarca Azuela (2006), la discusión pública de cuestiones naturales es comúnmente realizada dentro de los marcos conceptuales del discurso científico, lo que ayuda a legitimar los reclamos ambientales como intereses generales, no sesgados. Tanto los expertos como los activistas que recurren a enunciados científicos rechazan la idea de que la naturaleza es alguna entidad socialmente construida. Es por esta razón que, como vimos más arriba, protesta y ciencia son, para Beck, Azuela y tantos otros, componentes inseparables del campo ambiental.

Svampa, Solá Álvarez y Bottaro (2009: 126-28) resaltan cómo la articulación entre el conocimiento experto “independiente” y la movilización ambiental condujo al éxito de la protesta de Esquel de 2003 contra la instalación de una mina de oro, transformando la protesta en un caso líder para las subsecuentes movilizaciones anti-mineras. De modo similar, el conocimiento experto y la validez de información científica alternativa han estado en el núcleo del caso de las pasteras del río Uruguay. Estos y muchos otros ejemplos muestran cuán central es el uso del conocimiento experto para todas las partes involucradas en una protesta ambiental.

De manera semejante, los abogados y jueces involucrados en litigios ambientales fundamentan sus pareceres y sentencias en informes expertos, algunas veces especialmente requeridos para el caso en cuestión. La dependencia de las decisiones judiciales respecto del conocimiento experto es vívidamente expresada por un funcionario del Departamento de Justicia de los Estados Unidos en un simposio sobre legislación ambiental en América latina realizado en 2003 en Buenos Aires:

“Nuestro rol en este contexto... es el de educar a la corte de manera tal que pueda decidir con toda la información necesaria al imponer condenas y compensaciones... Las causas ambientales son por lo general mucho más complicadas que las típicas acciones penales o causas por agravios... A menudo se centran en cuestiones altamente técnicas, tales como el pautado de emisiones de aire o los humos contaminantes, y a menudo se vuelven en contra de la evidencia de un experto sobre las actividades del acusado y sobre las consecuencias de dichas actividades. Esto requiere que expliquemos la ciencia que apoya la prueba para poder persuadir a la persona que evalúa los hechos, quien por lo general no tiene un doctorado en química o biología, que debería fallar a nuestro favor. Este proceso de educación científica es importante no sólo para el establecimiento de infracciones en causas ambientales, sino también para idear las reparaciones apropiadas” (Di Paola, 2003: 200-201).

Sin embargo, si las decisiones judiciales parecen depender de las evidencias científicas de la manera señalada, lo contrario también es cierto. Las evidencias científicas sobre contaminación y degradación ambiental no son conclusivas y su contribución en la toma de decisiones es, en última instancia, política. No depende exclusivamente de los científicos decidir qué evidencias deben ser tomadas como válidas sino también de los jueces que, al decir de Austin, crean realidad con sus sentencias y, con anterioridad a ellos, de los legisladores y funcionarios que fijan los principios y estándares de protección ambiental.

Así, los contendientes sociales y sus oponentes, al igual que los actores judiciales, sistemáticamente respaldan su derecho a un ambiente sano con fundamentos y evidencias científicas de los daños o riesgos en cuestión. Además de eso, el conocimiento científico permea la regulación legislativa y los procedimientos y medidas administrativas relacionados con el uso de recursos naturales y la protección ambiental. Así visto, el uso del conocimiento experto puede ser simplemente considerado como una dimensión del litigio y de la protesta. Con todo, la razón por la cual prefiero considerar la controversia experta como un modo separado de contienda ambiental es porque la fuente de esas controversias reside fuera del campo ambiental y del campo legal. Mediante el estudio de los litigios y protestas ambientales podemos aprender mucho sobre el uso social del conocimiento experto pero todavía sabremos poco acerca de la producción de conocimiento y la manera en que los expertos se vinculan con los derechos y las contiendas ambientales. Cómo los expertos discuten entre sí, cómo interactúan con los actores políticos y económicos y cómo se vinculan con las organizaciones sociales son preguntas de investigación que vale la pena investigar por sí mismas.

## **Consideraciones finales**


A lo largo de este trabajo, se destaca la relevancia que ha adquirido la contienda ambiental, en sus distintos modos, en la apropiación y actualización de los derechos ambientales en Argentina. Se muestra, a partir de algunos casos paradigmáticos, cómo la contienda ambiental ha operado como un canal para la puesta en vigencia y legitimación de derechos ambientales que habían sido introducidos con la reforma constitucional de 1994 pero que prácticamente habían permanecido adormecidos hasta inicios del nuevo siglo. Lo cierto es que casi nadie prestó mucha atención al derecho a un ambiente sano y a los derechos procedimentales concomitantes antes de que las contiendas en torno a la mina de oro en Esquel, las pasteras del río Uruguay y la contaminación del río Matanza-Riachuelo, junto con otros casos, los pusieran en primer plano. Concomitantemente, se argumenta que esos y otros casos de contienda ambiental contribuyeron a posicionar las cuestiones y derechos ambientales en la agenda pública gracias a la amplia cobertura mediática y la respuesta estatal que tuvieron las protestas sociales, los litigios judiciales e incluso algunas controversias expertas vinculados con la cuestión ambiental. Ese posicionamiento se aprecia con sólo rastrear la evolución de la cobertura de las noticias ambientales en los medios gráficos y electrónicos. Finalmente, se sostiene que la contienda ambiental ha impactado las políticas públicas referidas al ambiente, tanto en el plano normativo como en el burocrático. Como se ha advertido, eso no quiere decir que la contienda ambiental haya cambiado sustancialmente el rumbo de las políticas ambientales o la regulación de las actividades económicas. Pero es innegable que las cuestiones ambientales han ingresado crecientemente en la agenda institucional de los tres niveles de gobierno y que éstos se han visto obligados a responder a las demandas ambientales con innovaciones normativas y burocráticas.

En contraste con estos hallazgos, debe notarse que las innovaciones normativas y burocráticas referidas, amén de sus problemas de aplicación y efectividad, raramente incluyen mecanismos significativos para la participación institucionalizada en la formulación y ejecución de políticas públicas. En este aspecto, cabe remarcar que los derechos procedimentales consagrados en la constitución reformada no incluyen ninguna provisión explícita para la promoción de ese tipo de participación. De hecho, esos derechos, más que promover la participación institucionalizada en la formulación de políticas públicas, han favorecido el litigio judicial y la protesta social.

Vinculado con esta escasez de canales para la participación institucionalizada en la formulación e implementación de políticas ambientales, podría concluirse que la contienda ambiental ha sido más expeditiva o más efectiva en la fijación de agenda y en la definición del problema que en la solución de este último y en la formulación de una política ambiental propiamente hablando. A ello puede agregarse la hipótesis según la cual el impacto último de las contiendas ambientales en las políticas públicas dependerá, entre otras cosas, tanto de cómo se combinen los distintos modos de contienda como de su articulación con mecanismos de participación institucionalizada.

Para poner a prueba estas últimas conclusiones, es necesario profundizar las investigaciones sobre la relación entre participación social y políticas ambientales persiguiendo un enfoque más amplio de las distintas formas de acción y participación que inciden en la definición pública de las cuestiones ambientales, en la actualización de los derechos ambientales y en la formulación e implementación de políticas públicas. Para ello se propone, en primer lugar, estudiar en mayor profundidad cómo los modos de contienda ambiental se combinan entre sí y se conjugan con instancias de participación institucionalizada en los casos concretos. Aquí se trató a los tres modos de contienda ambiental separadamente por razones analíticas, esto es, para entender mejor en qué consiste y cómo opera cada uno de ellos. Pero, como ya se advirtió, cada uno de esos modos no se da en estado puro sino en combinación con otros modos de acción contenciosa y/o institucionalizada.

En particular, se recomienda, en segundo lugar, prestar más atención al estudio de las controversias expertas y su vinculación con las otras formas de acción y con las políticas públicas. Como lo atestiguan las publicaciones y tesis citadas en este texto (y tantas otras), los estudios sobre las distintas formas de participación y sobre políticas públicas vinculadas con la cuestión ambiental han venido creciendo durante los últimos años. Pero todavía sabemos muy poco sobre cuáles son los términos de las controversias expertas en la materia, cómo se vinculan con la legislación y con las políticas estatales y cómo interactúan con los otros modos de participación ambiental (contenciosa o institucionalizada).

En tercer lugar, por participación institucionalizada no debería entenderse solamente las “nuevas formas de gestión pública” o las “instituciones participativas” referidas en el apartado sobre el tema. Tanto los enfoques centrados en estas formas de participación como aquellos centrados en la acción contenciosa suelen perder de vista las formas clásicas de participación política como la contienda electoral y la arena parlamentaria. Sin embargo, algunos de los estudios citados en este trabajo sugieren que debemos prestar más atención a cómo estas formas clásicas de participación interactúan con la acción contenciosa y la participación institucionalizada en la formulación e implementación de políticas públicas. Finalmente, se propone no perder de vista la perspectiva comparativa en dos sentidos diferentes. Por un lado, el carácter “emergente” de los derechos constitucionales no parece ser privativo del área ambiental como tampoco son exclusivas de esa área las formas de contienda aquí examinadas. Por lo tanto, una comparación entre distintas áreas de política pública podría arrojar más luz sobre la relación entre participación social (ampliamente entendida) y apropiación y realización de derechos. Por otro lado, pese a sus particularidades, el caso argentino no parece distanciarse radicalmente de otros países federales como Brasil, Canadá y Estados Unidos. En todo caso, mediante una perspectiva comparada podrá echarse más luz sobre el caso argentino y al mismo aportar conclusiones más generalizables. 

## Referencias

1. Versiones preliminares de este trabajo fueron presentadas en el panel “Conflictos, derechos y cuestión ambiental en América Latina” del Congreso 2010 de LASA, el panel “Water Politics in Latin America”, del Congreso 2012 de LASA y las Primeras Jornadas de Investigación en Política y Gobierno de la UNSAM (2014), así como en el seminario permanente del Grupo Ambiente y Política de la Escuela de Política y Gobierno de la UNSAM (2012). Quiero agradecer a todos los participantes de esas reuniones por sus valiosos comentarios y críticas, en particular a Patrice Melé, Gabriela Merlinsky, Marisa von Bülow, Jessica Buds, Rebecca Abers, Margaret Keck, Gabriela Delamata, Catalina Smulovitz, Lucas Christel y Patricio Besana. Como es de rigor, todas las falencias de este trabajo corren por mi exclusiva cuenta.
2. A lo largo del texto, y a efectos de simplificación, los términos acción contenciosa y contienda serán utilizados indistintamente como términos sinónimos.
3. Todas las traducciones a lo largo del texto son mías.
4. <<http://www.unece.org/env/pp/welcome.html>> última visita: 17 febrero 2014.
5. Para un detallado examen del caso Matanza-Riachuelo, cf. Merlinsky (2009, 2013).
6. Mediante el Decreto 2.103/13, en diciembre de 2013 el gobierno nacional modificó esta última disposición otorgando al presidente de Acumar el rango de Secretario de Estado y determinando que el mismo será nombrado por decreto del Poder Ejecutivo Nacional, desvinculándolo de ese modo de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable.
7. Para un análisis de la causa Dino Salas y su impacto en la política provincial de bosques nativos, cf. Luft (2013), de donde se extraen los detalles aquí consignados.
8. Sobre las resistencias a la minería a lo largo del país y su impacto en las políticas provinciales del sector, cf. Svampa, Sola Álvarez y Bottaro (2009); Christel (2012); Delamata (2013).
9. Para un análisis de este caso y su impacto en la política ambiental, cf. Palermo y Reboratti (2007); Alcañiz y Gutiérrez (2009); Merlinsky (2009); Delamata (2009); Bueno (2010); Gutiérrez y Almeida (2011).
10. Finalmente, uno de los proyectos (de la empresa española ENCE) fue retirado por la propia empresa mientras que el otro (Botnia/UPM) fue consumado y la planta está actualmente en pleno funcionamiento.
11. Esta polémica se ve acompañada por un número creciente de litigios judiciales y protestas sociales contra el uso del glifosato y otros agroquímicos, especialmente en las provincias de Córdoba, Santa Fe y Entre Ríos.

## Bibliografía

- H. ACSELRAD (2006), “Las políticas ambientales ante las coacciones de la globalización”, en H. ALIMONDA (comp.), *Los tormentos de la materia: aportes para una ecología política latinoamericana*, Buenos Aires, CLACSO.
- G. ACUÑA (2003), “El principio de acceso a la información, participación y justicia en materia ambiental en América Latina: ¿nuevos espacios, nuevos derechos?”, en M. E. DI PAOLA (comp.), *Simpósio de jueces y fiscales de América Latina: aplicación y cumplimiento de la normativa ambiental*, Buenos Aires, FARN.
- I. ALCAÑIZ y R. A. GUTIÉRREZ (2009), “From Local Protests to the International Court of Justice: Forging Environmental Foreign Policy in Argentina”, en P. G. HARRIS (comp.), *Environmental Change and Foreign Policy*, New York, Routledge Press.
- H. ALIMONDA (2003), *Ecología política, naturaleza, sociedad y utopía*, Buenos Aires, CLACSO-ASDI-FAPERJ.
- H. ALIMONDA (2006), *Los tormentos de la materia: aportes para una ecología política latinoamericana*, Buenos Aires, CLACSO.
- G. ALVARADO MERINO et al. (2008), *Gestión ambiental y conflicto social en América Latina*, Buenos Aires, CLACSO.
- L. AVRITZER (2002), *Democracy and the Public Space*, Oxfordshire, Princeton University Press.

- L. AVRITZER (2009), *Participatory Institutions in Democratic Brazil*, Washington, Woodrow Wilson Center Press.
- A. AZUELA (2006), *Visionarios y pragmáticos: una aproximación sociológica al derecho ambiental*, México, UNAM/Fontamara.
- H. C. BARNETT (1994), *Toxic Debts and the Superfund Dilemma*, Chapel Hill and London, The University of North Carolina Press.
- U. BECK (2002), *Ecological Politics in an Age of Risk*, Cambridge, Polity Press.
- N. BOBBIO (1986), *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica.
- M. BONASSO (2011), *El Mal. El modelo K y la Barrick Gold: amos y servidores en el saqueo de la Argentina*, Buenos Aires, Planeta.
- M. P. BUENO (2010), "Política exterior y medio ambiente en la Argentina. La influencia de los actores subnacionales y no estatales en la toma de decisiones entre 1989 y 2009", Tesis de Doctorado, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario.
- L. G. CRISTEL (2012), "Incidencia de las resistencias sociales en las legislaciones provinciales. Los casos de Córdoba y Catamarca (2003-2008)", Tesis de Maestría, Escuela de Política y Gobierno, Universidad Nacional de San Martín.
- R. J. DALTON, S. RECCHIA y R. ROHRSCHEIDER (2003), "The Environmental Movement and Modes of Political Action", *Comparative Political Studies*, Vol. 36, N° 7.
- G. DELAMATA (2009), "¿La ciudadanía poblana? El movimiento asambleario de Gualeguaychú: la construcción y el reclamo de un derecho colectivo", en G. DELAMATA (comp.), *Mobilizaciones sociales: ¿nuevas ciudadanías? Reclamos, derechos, estado en Argentina, Bolivia y Brasil*, Buenos Aires, Biblos.
- G. DELAMATA (2013), "Actualizando el derecho al ambiente: movilización social, activismo legal y derecho constitucional al ambiente de "sustentabilidad fuerte" en el sector extractivista megaminero", *Entramados y Perspectivas*, Vol. 3, N° 3.
- D. DELLA PORTA y M. DIANI (2006), *Social Movements: An Introduction*, Oxford, Blackwell.
- M. E. DI PAOLA (2003), *Simposio de jueces y fiscales de América Latina: aplicación y cumplimiento de la normativa ambiental*, Buenos Aires, FARN.
- A. DOWNS (1972), "Up and Down with Ecology - The 'Issue-Attention Cycle'", *Public Interest*, N° 28.
- R. A. GUTIÉRREZ y G. ALMEIRA (2011), "Global Production, Local Protest, and Environmental Foreign Policy: Argentina and the Uruguay River Pulp Mill Projects", en J. HEINE y R. THAKUR (comp.), *The Dark Side of Globalization*, Tokio, United Nations University Press.
- R. A. GUTIÉRREZ y F. J. ISUANI (2014), "La emergencia del ambientalismo estatal y social en Argentina", *Revista de Administração Pública*, Vol. 48, N° 2.
- M. A. HAJER (1995), *The Politics of Environmental Discourse: Ecological Modernization and the Policy Process*, Oxford, Oxford University Press.
- J. HANNIGAN (2006), *Environmental Sociology*, London and New York, Routledge.
- K. HARRISON (1996), *Passing the Buck: Federalism and Canadian Environmental Policy*, Vancouver, University of British Columbia Press.
- R. P. HISKES (2009), *The Human Right to a Green Future*, Cambridge, Cambridge University Press.
- E. P. JIMÉNEZ (2003), "Sistema constitucional argentino y distribución de competencias ambientales", en M. E. DI PAOLA (comp.), *Simposio de jueces y fiscales de América Latina: aplicación y cumplimiento de la normativa ambiental*, Buenos Aires, FARN.
- J. LUFT (2013), "Moving Floors: The Obstacles to Guaranteeing Environmental Protection of Native Forests in the Context of Argentina's Federalism", Tesis de Maestría, Escuela de Política y Gobierno, Universidad Nacional de San Martín.
- A. MCADAM, S. TARROW y C. TILLY (2001), *Dynamics of Contention*, Cambridge and New York, Cambridge University Press.
- L. K. MCALLISTER (2008), *Making Law Matter: Environmental Protection and Legal Institutions in Brazil*, Stanford, Stanford University Press.
- G. MERLINSKY (2009), "Atravesando el río: la construcción social y política de la cuestión ambiental



en Argentina. Dos estudios de caso en torno al conflicto por las plantas de celulosa en el río Uruguay y al conflicto por el saneamiento de la cuenca Matanza-Riachuelo”, Tesis de Doctorado, Universidad de Buenos Aires/Universidad París VIII.

G. MERLINSKY (2013), *Política, derechos y justicia ambiental: el conflicto del Riachuelo*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

L. MOLEDO (2010), “Ciencia y sociedad: un desencuentro”, *Página 12*, 18 Agosto 2010.

G. NAVARRA (2010), “Divino Tesoro”, *Revista La Nación*, 19 Septiembre 2010.

C. OFFE (1992), *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*, Madrid, Editorial Sistema.

A. PAGANELLI *et al.* (2010), “Glyphosate-Based Herbicides Produce Teratogenic Effects on Vertebrates by Impairing Retinoic Acid Signaling”, *Chemical Research in Toxicology*, Vol. 23, Nº 10.

V. PALERMO y C. REBORATTI (2007), *Del otro lado del río: ambientalismo y política entre uruguayos y argentinos*, Buenos Aires, Edhasa.

E. PERUZZOTTI y C. SMULOVITZ (2002), “Accountability social: la otra cara del control”, en E. PERUZZOTTI y C. SMULOVITZ (comps.), *Controlando la política: ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*, Buenos Aires, Temas.

C. REBORATTI (2007), “Ambientalismo y conflicto ambiental en el Río Uruguay”, en V. PALERMO y C. REBORATTI (comps.), *Del otro lado del río: ambientalismo y política entre uruguayos y argentinos*, Buenos Aires, Edhasa.

C. REBORATTI (2008), “Environmental Conflicts and Environmental Justice in Argentina”, en D. V. CARRUTHERS (comp.), *Environmental Justice in Latin America: Problems, Promise, and Practice*, Cambridge and London, The MIT Press.

M. REY (2011), “Federalismo y políticas públicas en Argentina: articulación nación-provincia en los consejos federales”, Tesis de Doctorado, Escuela de Política y Gobierno, Universidad Nacional de San Martín.

D. A. SABSAY (2003), “Constitución y medio ambiente en el marco del desarrollo sustentable”, en M. E. DI PAOLA (comp.), *Simposio de jueces y fiscales de América Latina: aplicación y cumplimiento de la normativa ambiental*, Buenos Aires, FARN.

P. STEINBERG (2001), *Environmental Leadership in Developing Countries: Transnational Relations and Biodiversity Policy in Costa Rica and Bolivia*, Cambridge and London, The MIT Press.

M. SVAMPA y M. A. ANTONELLI (2009), “Introducción: hacia una discusión sobre la megaminería a cielo abierto”, en M. SVAMPA y M. A. ANTONELLI (comps.), *Minería transnacional, narrativas del desarrollo y resistencias sociales*, Buenos Aires, Biblos.

M. SVAMPA, M. SOLÁ ÁLVAREZ y L. BOTTARO (2009), “Los movimientos contra la minería metalífera a cielo abierto: escenarios y conflictos: entre el ‘efecto Esquel’ y el ‘efecto La Alumbra’”, en M. SVAMPA y M. A. ANTONELLI (comps.), *Minería transnacional, narrativas del desarrollo y resistencias sociales*, Buenos Aires, Biblos.

S. TARROW (2011), *Power in Movement: Social Movements and Contentious Politics*, Cambridge, Cambridge University Press.

C. TILLY (1986), *The Contentious French*, Cambridge and London, The Belknap Press of Harvard University Press.

C. TILLY (2008), *Contentious Performances*, Cambridge, Cambridge University Press.

C. TILLY y L. J. WOOD (2010), *Los movimientos sociales, 1768 - 2008: desde sus orígenes a Facebook*, Barcelona, Crítica.

A. VENTURA (2010), “En la Argentina, la difusión científica está penalizada”, *La Nación*, 21 julio 2010.

Recibido: 06/05/2014. Aceptado: 23/02/2015.

Ricardo A. Gutiérrez, “Teoría y praxis de los derechos ambientales en Argentina”. *Revista Temas y Debates*. ISSN 1666-0714, año 19, número 30, julio-diciembre 2015, pp. 13-36.

Ciudadanía disminuida: la idea de la “construcción de ciudadanía” en los dispositivos participativos contemporáneos<sup>1</sup>

*Diminished citizenship: the idea of “construction of citizenship” in contemporary participatory mechanisms*

**Rocío Annunziata**

**Rocío Annunziata** es Doctora en Estudios Políticos e Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina.  
E-mail: rocio.annunziata@gmail.com

## resumen

Este trabajo discute la idea de “construcción de ciudadanía” que aparece en las experiencias participativas contemporáneas alentadas por los gobiernos locales. Las prácticas que efectivamente se desarrollan en los llamados “dispositivos participativos” suponen una ampliación, pero al mismo tiempo una disminución de la noción de ciudadanía. Por un lado, se trata de pensar la ciudadanía como activa y en construcción: no depende de derechos pasivos sino del involucramiento de los ciudadanos. Por otro lado, la ciudadanía queda asociada a prácticas de gestión del entorno inmediato, el ciudadano se convierte en vecino y su actividad ciudadana se identifica con el reclamo.

## palabras clave

construcción de ciudadanía / dispositivos participativos / presupuesto participativo / vecino

## summary

This paper aims to discuss the idea of “construction of citizenship” that appears in contemporary participative experiences encouraged by local governments. The practices that are actually developed in the so-called “participatory mechanisms” suppose an enlargement but at the same time a reduction of the notion of citizenship. On the one hand, citizenship is conceived as “under construction”: it does not depend on passive rights but on the involvement of citizens. On the other hand, it remains associated with practices of management of the immediate environment, where the citizen becomes a neighbor and his/her activity is identified with a complaint.

## keywords

construction of citizenship / participatory mechanisms / participatory budget / neighbor

## **Introducción**

El presente trabajo se propone discutir la idea de “construcción de ciudadanía” que aparece en las experiencias participativas contemporáneas, alentadas en general por los gobiernos locales. En los últimos años se han multiplicado las instancias que convocan a los ciudadanos a participar para proponer, discutir y eventualmente seleccionar, proyectos para su barrio. Los protagonistas de estas instancias, tanto las autoridades del gobierno municipal como los participantes, las conciben con frecuencia como espacios de “construcción de ciudadanía”.

Nuestra hipótesis es que las prácticas que efectivamente se desarrollan en el marco de los llamados “dispositivos participativos” suponen una ampliación, pero al mismo tiempo una disminución de la noción de ciudadanía. Por un lado, se trata de pensar la ciudadanía como activa y como en construcción: ésta no depende de derechos pasivos sino del involucramiento de los ciudadanos. Pero, por otro lado, la ciudadanía queda asociada a prácticas de gestión del entorno inmediato, en las que el ciudadano se convierte en vecino y su actividad ciudadana se identifica muchas veces con el reclamo.

En primer lugar, nos referiremos al fenómeno contemporáneo de expansión de los “dispositivos participativos”, abordando las prácticas participativas actuales más significativas en Argentina y la asociación que encontramos en ellas entre “participación” y “construcción de ciudadanía”. En segundo lugar, reflexionaremos sobre la noción de una ciudadanía activa y ampliada que supone la apelación a la participación ciudadana. Finalmente, nos preguntaremos por las inversiones de sentido que se producen en la conjunción de las prácticas participativas y la idea de “construcción de ciudadanía”, para observar cómo en uno de sus aspectos la noción de ciudadanía se ve empobrecida o “disminuida” en dicha conjunción.

## **La “construcción de ciudadanía” y los dispositivos participativos contemporáneos**

Durante las últimas décadas hemos asistido a un fenómeno novedoso y de crecimiento exponencial: la proliferación de los llamados “dispositivos participativos”, instancias convocadas por las autoridades gubernamentales –generalmente a nivel local– para la participación de los ciudadanos sobre problemas que los atañen directamente en su territorio y en su cotidianeidad. Estos dispositivos se han expandido en los cinco continentes, posicionándose América latina como la región a la cabeza de la innovación institucional y generando “modelos” de prácticas participativas que luego se ha intentado replicar o imitar en otras latitudes. Actualmente todos los países latinoamericanos tienen alguna experiencia de este tipo. Es sabido que en la expansión de las experiencias participativas han tenido mucha influencia los organismos internacionales de crédito, en particular el Banco Mundial, y sobre todo en los denominados “países en desarrollo”.

Mientras que las teorías que, dándole un lugar central a la idea de participación ciudadana en la democracia –puede conjeturarse– inspiraron muchas de estas experiencias o les brindaron un fuerte argumentario apelaban a una participación de la sociedad civil “desde abajo”, a un involucramiento y una politización de la

ciudadanía, fue finalmente “desde arriba” que se produjeron las experiencias, a partir de la iniciativa de y por invitación de las autoridades. Los ciudadanos son casi siempre “invitados” a participar en estas instancias, de modo que, como bien señala Rémi Lefebvre (2007), se trata de una participación “otorgada” más que “conquistada” por la ciudadanía.

La variedad de “dispositivos participativos” que se han desarrollado en estos últimos años es muy significativa. Algunos de ellos, más característicos de los países europeos y de América del Norte, se orientan a producir escenas deliberativas en torno a ciertos problemas que se inscriben en alguna incertidumbre científica o ética, mediante la selección por muestras aleatorias de un grupo de participantes y su capacitación y formación a través de documentos informativos y de encuentros con expertos.<sup>2</sup> Por su concepción y funcionamiento, estos dispositivos tienen una fuerte dimensión artificial. Los dispositivos más comunes en nuestra región y en nuestro país, se basan, en cambio, en el voluntariado (la participación está abierta a todos los interesados y no es retribuida) y suelen tener como objetivo la discusión –y eventualmente la elaboración conjunta de proyectos– sobre los problemas específicos de un territorio determinado. El ejemplo paradigmático es el Presupuesto Participativo, que vio la luz por primera vez en Porto Alegre y luego se expandió –con sus variantes– por otras ciudades de Brasil y del mundo. Su especificidad más saliente es que, a diferencia de otros dispositivos, cuenta con una asignación presupuestaria generalmente fijada por las autoridades que se destina a la ejecución de los proyectos que los vecinos elaboran y votan para sus barrios.<sup>3</sup>

En Argentina, los casos de Presupuesto Participativo han crecido mucho desde 2008. Anteriormente, se desarrollaron algunas experiencias que sirvieron de faro para la puesta en marcha de las que les sucedieron: la de Rosario y la Ciudad de Buenos Aires, desde 2002, y la de Morón desde 2006. Actualmente, más de cincuenta municipalidades argentinas –de catorce provincias– han implementado o están implementando por primera vez un Presupuesto Participativo, con el apoyo, el impulso o el asesoramiento de la Red Argentina de Presupuesto Participativo (RAPP), dependiente de la Secretaría de Relaciones Parlamentarias de Jefatura de Gabinete de Ministros y de la Secretaría de Asuntos Municipales del Ministerio del Interior y Transporte de la Nación.

Aunque la noción de “construcción de ciudadanía” es movilizadora de manera creciente en escenarios diversos, y en el marco de distintas políticas públicas como, por ejemplo, las focalizadas en las necesidades de las juventudes, de los adultos mayores, o las que apuntan al reconocimiento de la diversidad, se trata de una noción que adquiere mucha fuerza y circulación en los dispositivos participativos. Si tomamos como caso paradigmático el Presupuesto Participativo, puede notarse fácilmente, a través de las declaraciones de principios, del material de difusión generado por los municipios, de la presentación de sus herramientas participativas en los sitios web oficiales, de los argumentos plasmados en ordenanzas o reglamentos, y también a través de los discursos públicos de los gobernantes o de las entrevistas con funcionarios o ciudadanos involucrados en los procesos participa-

tivos, que aparece recurrentemente asociada a la participación ciudadana la idea de “construcción de ciudadanía”.

Si consideramos algunos ejemplos del caso argentino, encontraremos que dicha idea forma parte de la concepción del Presupuesto Participativo. La declaración de principios de la RAPP afirma que el Presupuesto Participativo es una herramienta orientada a “construir ciudadanía”.<sup>4</sup> Esta noción aparece también en la forma en que presentan los gobiernos municipales la implementación de la herramienta. El discurso del intendente de la Municipalidad de General Pueyrredón (Provincia de Buenos Aires), Gustavo Pulti, va en este sentido: “...la ciudad da un paso importante en la democratización de las decisiones y en la construcción de ciudadanía decidiendo entre todos el destino de 15 millones de pesos del presupuesto...”<sup>5</sup> Del mismo modo, el director de Asuntos de la Comunidad, Marcelo Fernández, sostiene que: “Se trata de una herramienta de participación vecinal que tiene que ver con la construcción de ciudadanía”.<sup>6</sup> Desde el sitio web oficial de la Municipalidad también se hace referencia a la noción de “construcción de ciudadanía”: “este proceso que esperamos no sólo contribuya a construir ciudadanía, sino también, a fortalecer la relación entre el Estado y ustedes”.<sup>7</sup> En Ayacucho (Provincia de Buenos Aires), la discusión sobre la implementación de un Presupuesto Participativo en el Concejo Deliberante en octubre de 2012, incluía entre los fundamentos del proyecto la siguiente afirmación: “Se convierte así el presupuesto participativo en una herramienta importante de participación y construcción de ciudadanía activa”.<sup>8</sup>

Esta asociación entre participación ciudadana y “construcción de ciudadanía” aparece también en las normativas o reglamentaciones que sirven de marco a los presupuestos participativos. Como reza, por ejemplo, uno de los considerandos del proyecto de ordenanza relativa al Presupuesto Participativo en la Municipalidad de General Madariaga (Provincia de Buenos Aires): “Que existen en el mundo y en nuestro país, experiencias exitosas de implementación del Presupuesto Participativo. Que todas estas experiencias continúan, ya que han demostrado que el Presupuesto Participativo es una herramienta privilegiada para la distribución de la renta pública y la construcción de ciudadanía.” Esto se confirma en la opinión de los actores involucrados en las instancias participativas, tanto ciudadanos como funcionarios o facilitadores de reuniones<sup>9</sup>; tomemos, por ejemplo, la opinión de una funcionaria del Presupuesto Participativo de Rosario (Provincia de Santa Fe): “No se concibe como un espacio político, tiene que ver con la construcción de ciudadanía, de la democracia (...) Es una herramienta de construcción de ciudadanía”.<sup>10</sup>

Esta última referencia nos servirá para avanzar en nuestro argumento, puesto que pone en evidencia que la “construcción de ciudadanía” no es considerada “política”, no tiene que ver con una “politización de la ciudadanía”. Lo cual se corresponde con el sentido de las prácticas en el marco de este tipo de instancias participativas. Se ha señalado (Annunziata, 2011, 2012), que dichas prácticas tienden a producir una “lógica de fragmentación”, y a priorizar la gestión sobre la política y al “vecino genuino” –sin pertenencia asociativa alguna– como participante ideal, atribuyéndole un “saber de la experiencia”. La “lógica de fragmentación”

es doble: está dada, por un lado, por el criterio territorial que prevalece tanto en la concepción de los proyectos y en su votación como en la distribución del presupuesto; y, por otro lado, por las motivaciones de los ciudadanos para participar, que suelen enraizarse en la experiencia cotidiana, en los problemas experimentados a diario en los barrios, y que los conducen a participar en función de “su” proyecto o del proyecto de “su” barrio, frente a los otros ciudadanos que tienen a su vez “sus” proyectos. Al ser invitados los ciudadanos a transmitir los problemas que padecen cotidianamente en su barrio y sus ideas para resolverlos, ocurre con frecuencia que los dispositivos participativos parecen convertirse en “ventanillas de reclamos”; los funcionarios responsables de las instancias participativas se refieren a esto como la “catarsis” de los ciudadanos. Como los ciudadanos participan motivados por una preocupación de su entorno inmediato, de su esquina, de su cuadra, de su barrio, en los intercambios y momentos de selección colectiva de proyectos tienden a guiarse por la intención de hacer prevalecer “su proyecto”. De manera que tiene lugar una suerte de “competencia” entre proyectos y, por lo tanto, una “negociación” entre los participantes para que al menos una gran parte de los que se involucraron queden conformes con los resultados. Estos resultados, por lo general, aparecen como una multiplicación de proyectos pequeños, cada uno de ellos implicando pocos recursos, lo que disminuye el potencial transformador de la herramienta participativa, al no fomentarse la realización de proyectos de mayor magnitud para resolver problemas más estructurales y menos inmediatos.

Por otra parte, en estas instancias se tiende a rechazar “la política”: es decir, tanto las discusiones que se desvían de los problemas cotidianos como la aparición de participantes militantes de alguna agrupación o partido político. Se entiende que la herramienta es una herramienta de “gestión”, en la que el participante ideal es el “vecino genuino” que sólo acude motivado por los problemas que busca resolver y no oculta ningún otro interés que estaría dado por una pertenencia colectiva o asociativa. La figura del vecino genuino es portadora, para todos los actores involucrados, de un “saber de la experiencia”, surgido de su manera cotidiana de habitar el territorio y de padecerlo, y del que muchos funcionarios se reconocen desprovistos pero “necesitan” incorporar para pensar las políticas públicas. La formulación de este saber se encuentra en la afirmación de que los ciudadanos son los mejores conocedores de las realidades ligadas a su vida cotidiana. Se trata de un saber que aparece como desinteresado por el hecho, justamente, de no responder más que a necesidades o preocupaciones individuales. En síntesis, la concepción, el diseño y las prácticas en el seno de los dispositivos que invitan a los ciudadanos a participar, los convierten en herramientas de gestión del entorno inmediato.

La “construcción de ciudadanía” aparece asociada a este tipo de prácticas en los dispositivos participativos contemporáneos. Lo que nos lleva a preguntarnos: ¿qué concepción de la ciudadanía supone, entonces, esta idea de “construcción de ciudadanía”? En lo que sigue, analizaremos la tensión por la que creemos que se ve atravesada esta nueva forma de pensar la ciudadanía.

## Ciudadanía activa: el ciudadano participante

La idea de “construcción de la ciudadanía” representa una novedad respecto de la noción considerada clásica que se inspira en la conferencia de T.H. Marshall de 1949 (Marshall, 1998). El autor definió entonces a la ciudadanía como un estatus que confería determinados derechos en función de la pertenencia a una comunidad: derechos civiles, derechos políticos y derechos sociales. La ciudadanía fue entendida como un estatus igualitario de derechos: ser ciudadano era ser tratado como miembro pleno de una comunidad de iguales, y eso implicaba la posesión de un conjunto de derechos. Pero esta visión fue criticada durante las últimas décadas del siglo XX por concebir un ciudadano pasivo. Cuarenta años más tarde de la aparición de la célebre conferencia de Marshall, Tom Bottomore, publicaba “Ciudadanía y Clase Social. Cuarenta años después”, apelando a una actualización, a un *aggiornamento*, de la concepción de la ciudadanía de Marshall, que pudiera incluir los nuevos problemas a los que ya se enfrentaba el mundo en ese entonces: las reivindicaciones por el reconocimiento de la diversidad étnica o cultural, los reclamos de nacionalidad diferenciada, los movimientos feministas, los fenómenos de doble ciudadanía, las críticas que la “nueva derecha” había dirigido a la “cultura de la dependencia”, etc. Este último elemento fue compartido por otros actores y teóricos, que cuestionaron el énfasis en los derechos pasivos de esta concepción y la ausencia de una “obligación” de participar en la vida de la comunidad, la ausencia de “contrapartida”. Para evitar la pasividad y la dependencia, los derechos debían ir unidos a ciertas obligaciones. La izquierda coincidió con esta crítica y propuso descentralizar y democratizar el Estado para fomentar la participación y el control ciudadano.<sup>11</sup>

En esta línea de pensamiento, que intentó ir más allá de una concepción pasiva del ciudadano, pueden inscribirse las teorías hoy también ya clásicas de la “democracia participativa” que surgieron en los años setenta.<sup>12</sup> Estas teorías se presentaron como críticas de las llamadas “teorías elitistas” de la democracia, que suponían que la democracia debía ser necesariamente representativa —un gobierno de “los políticos”— y que el rol del ciudadano se reducía a la selección del gobierno.<sup>13</sup>

Peter Bachrach (1973), un exponente de los teóricos de la democracia participativa, afirmaba que la idea de la democracia como un método político tiende a ser elitista, porque supone que los ciudadanos tienen interés sólo en los productos de la democracia y no en los procesos participativos, y que, por lo tanto, mientras las élites satisfagan bien este interés en los resultados, lo mejor es mantener la “división del trabajo político” entre el gobierno de la élite por un lado y la no-élite por otro lado. Pero ésta era para Bachrach una forma unidimensional de concebir el interés político; el autor sostenía, en cambio, que era necesario concebir dicho interés de manera bidimensional, es decir, como interés por los resultados y también por los procesos, porque sólo así se tendría en cuenta la dignidad del hombre, que requiere su participación en las decisiones que pesan significativamente sobre su vida. Teorías de la democracia como la rousseauiana o la kantiana podían contemplar este aspecto, pero no eran realistas, no eran adaptables a las sociedades modernas de fines del S. XX.

La alternativa, para Bachrach, era la “Teoría de la Democracia del Autodesarrollo Moderno”, basada en los siguientes supuestos: como los individuos buscan la auto-afirmación, su interés en la política es doble (resultados finales y proceso de participación); hay que pensar las decisiones políticas más allá del ámbito restringido de las decisiones gubernamentales (especialmente en el lugar de trabajo, la fábrica, la oficina, la empresa); los individuos tienen aptitud para colaborar en la solución de problemas concretos, que los afectan en lo cotidiano o en lo inmediato, de modo que es posible y deseable lograr que la democracia tenga un sentido en la vida de todo ser humano. Contra la idea del desinterés del ciudadano común en los asuntos colectivos, Carole Pateman (1970) sostenía que aprendemos a participar participando. Si la participación de todos los ciudadanos en el sistema político nacional no podía pensarse como “realista”, era perfectamente posible y deseable lo que la autora llamaba una “sociedad participativa”, mediante la participación en espacios tales como la industria, la familia, la educación o el gobierno local. Otro autor que podemos inscribir en esta corriente, Benjamin Barber (1984), también buscaba poner en cuestión una política en la que existiera una separación entre “las élites” y “las masas”. Apelaba a una “democracia fuerte”, que tenía que ser pensada como una política de la participación, pero entendiendo la política como una actividad de *amateurs*, y no de especialistas. Esta política de la participación tenía para Barber como terreno natural el espacio local, con un rol central de las asambleas de barrio o de vecinos. Al igual que Carole Pateman y que Peter Bachrach, Benjamin Barber sostenía que la participación ciudadana no podía reemplazar las instituciones representativas de nuestras sociedades, pero sí completarlas o complementarlas. Las teorías de la corriente de la “democracia participativa” tenían en común el suponer un carácter pedagógico de la propia participación, es decir, atribuirle a la experiencia de “participar” un enriquecimiento cívico del ciudadano. Apelaban a la participación por fuera del ámbito gubernamental, especialmente en el lugar de trabajo y en el espacio local y barrial.<sup>14</sup> Pero, sobre todo, en ellas se ponía el énfasis en el compromiso activo del ciudadano y en la importancia de dicho compromiso para el autodesarrollo.

De este modo, las teorías de la democracia participativa concebían al ciudadano de una forma diferente a la del portador pasivo de derechos. En las prácticas contemporáneas, que se multiplicaron los últimos años, aparece, sin embargo, lo que podríamos llamar las “promesas incumplidas de la democracia participativa”:

1. En primer lugar, la “democracia participativa” tenía que repolitizar la sociedad, comprometiendo a los ciudadanos con los asuntos comunes, expandiendo la propia noción de “la política”. Pero lo que ocurre en la mayoría de las experiencias es que se rechaza la política o la politización. Que la política intervenga en las escenas de participación es visto como peligroso, como desvirtuando su esencia. Y su esencia, para las autoridades que invitan y para los ciudadanos que se involucran, es resolver problemas concretos, del entorno inmediato y que se sufren cotidianamente. Toda aparición de discusiones políticas o de militantes es vista como insincera, y como persiguiendo intereses particulares; mientras que los



intereses particulares de los vecinos preocupados por su cuadra pueden ser vistos como legítimos y transparentes.

2. En segundo lugar, la “democracia participativa” tenía que ampliar el número de los involucrados realmente en las decisiones, porque surgía como una forma de la democracia no elitista, para que la democracia dejara de ser la de la participación de unos pocos. Pero en las experiencias que se pusieron en marcha también participan sólo “unos pocos”, y, de hecho, ésta es una de las grandes preocupaciones de las autoridades, que tienen que “proteger la participación” evitando el desgaste de los ciudadanos, y tratar de ampliarla mediante todo tipo de estrategias de difusión y de invitaciones personalizadas; por lo general, la participación suele ser del orden del 1% de la población<sup>15</sup>, salvo en algunos casos excepcionales.

3. Finalmente, la “democracia participativa” tenía que ampliar la democracia más allá de su visión puramente “procedimental”, más allá de las instituciones, o de los dispositivos legales. No obstante, se constata que el tipo de herramientas que se terminaron fomentando y multiplicando es también procedimental: se trata de formas de participación institucionalizada, de procedimientos, de dispositivos con reglas y con diseño institucional.

La corriente de pensamiento de la “democracia participativa” ha contribuido en cualquier caso a repensar la noción de ciudadanía. El ciudadano no puede reducirse a un consumidor pasivo de la política o a un portador pasivo de derechos, sino que es más cabalmente “ciudadano” cuanto más se involucra en los asuntos comunes, cuanto más “participa”. La noción de ciudadanía se ve enriquecida con un componente activo<sup>16</sup>, que, por otra parte, no puede ser estático, sino que plantea niveles de profundidad en relación con niveles de compromiso y de actividad. También en ciertos enfoques más contemporáneos, que recuperan y dan un lugar central a la idea de “participación”, encontramos elementos para el impulso de una ciudadanía activa. El ejemplo más claro es el de las teorías o enfoques teóricos en torno al empoderamiento (*empowerment*) ciudadano. En concordancia con la propuesta de Bachrach de una “democracia del autodesarrollo moderno”, el supuesto básico de estos enfoques es que la participación contribuye al desarrollo personal de los individuos, les brinda herramientas para mejorar su situación o condición<sup>17</sup>. Puede pensarse que la principal desventaja de este enfoque, individualizante y psicologizante, es que tiende a desplazar el sentido político de la participación hacia un sentido terapéutico.<sup>18</sup>

La “construcción de ciudadanía” asociada a las prácticas participativas va en la dirección de una ampliación de la noción de ciudadanía, de los derechos pasivos al compromiso activo. La ciudadanía se concibe así como “en construcción”: no se trata de un status sino de un proceso, que por lo demás no tiene un punto de llegada. No está dada, sino que debe ser conquistada, y es al mismo tiempo más exigente que la ciudadanía como estatus, tanto para los gobernantes como para los ciudadanos.

## **Ciudadanía disminuida: del ciudadano al vecino**

No obstante, esta ampliación de la noción de ciudadanía en lazo con la participación ciudadana convive con una disminución o empobrecimiento en otro sentido. Puesto que las prácticas participativas contemporáneas en las que la idea de “construcción de ciudadanía” es movilizadora se identifican con la gestión del entorno inmediato, la actividad o el compromiso del ciudadano parecen reducirse a la búsqueda de soluciones para problemas concretos que los afectan a diario, y que se confunde fácilmente con el reclamo.

No es tanto el ciudadano como el “vecino” el protagonista de la participación y de la “construcción de ciudadanía”. Pero este desplazamiento no ocurre sin efectos, puesto que si tenemos presente el sentido que tuvo este término desde sus orígenes, veremos que es más restringido que el de “ciudadano”. Vicente Oieni (2003), por ejemplo, nos recuerda que el concepto de vecino tiene comienzos castellano-medievales en la esfera propia del Cabildo. La categoría otorgaba derechos políticos en el ámbito local, en el marco de un sistema corporativo. Con la importación a América de la institución española del Cabildo también llegó a nuestro país el concepto de vecino con esta significación. Vecinos eran quienes gozaban del derecho de elección de los miembros del Cabildo, pero la condición de tales era accesible sólo a algunos pobladores: en un primer momento, a los encomenderos y sus descendientes; más tarde, a los habitantes propietarios que pagaban tributos. Varios requisitos, más allá de las diferencias espacio-temporales, parecían existir para adquirir la condición de vecino: ser español, hombre, de sangre pura (no mezclada con las castas, ni moro, ni judío), ser propietario, no ser trabajador manual y pagar sus tasas. Se trataba, como señala Oieni, de un rango social, una posición en la jerarquía social que determinaba la posibilidad de participación política local. Según el mismo autor, había también otras exigencias: se le pedían virtudes como ser cristiano, patriota, honrado, buen esposo y buen padre. Era, entonces, una condición política que se debía a una serie de dimensiones pre-políticas y construía así un colectivo claramente restringido. Oieni encuentra un quiebre en el proceso de independencia que tiene lugar en el Río de la Plata: frente al vecino, asociado a una posición en la jerarquía social, se introducirá la noción republicana e igualitarista del ciudadano. “El concepto de ciudadano se incorporó al imaginario revolucionario como término de combate”, afirma el autor (Oieni, 2003: 6). La creación de una nueva identidad, nacional, definida por oposición a la que enlazaba la monarquía colonial a los súbditos del rey, desalojaba al vecino como actor principal de la vida política. Por otra parte, a diferencia del vecino, el ciudadano de la república fue concebido como portador de virtudes cívicas, no de virtudes cristianas. Aunque hasta bien entrado el S. XIX sobrevivirá el imaginario colonial de la vecindad y la circulación discursiva del vecino, este concepto fue debilitándose por acción del concepto de ciudadano que, al mismo tiempo, había roto con la condición de súbdito. Si, por un lado, la noción de vecino aparece asociada a las formas de autogobierno local de la España medieval y a una suerte de democracia directa a través de la participación en los Cabildos, tanto españoles como americanos, por otro lado,

el rango de vecino no era universal sino que remitía a una élite definida en términos sociales, económicos e incluso étnicos (Andrenacci, 2003). A diferencia del estatus del ciudadano, concedido de manera universalista en el marco de una comunidad política y en función de un criterio político de pertenencia a dicha comunidad, el estatus de vecino implicaba a grupos restringidos y criterios prepolíticos de asignación.

Si bien no nos es posible aquí realizar una historia conceptual del “vecino” —que tendría, sin embargo, un enorme interés<sup>19</sup>— sabemos que la apelación al vecino se ha vuelto corriente en los últimos años (Annunziata, 2012): los gobernantes y candidatos, pero también los medios de comunicación<sup>20</sup>, les hablan a los “vecinos” y los invitan a ofrecer sus testimonios. En las escenas participativas, el “vecino” es claramente el protagonista. Por supuesto que no se trata del vecino anterior a la república, sino de un vecino resignificado: el carácter elitista que pudo tener desaparece y el vecino pasa a designar más bien al “hombre común”. Pero conserva un elemento que lo coloca “más acá” de la ciudadanía: la inmediatez de su figura, la legitimidad contenida en su figura de la preocupación por el entorno inmediato y su distancia de la política.

En los dispositivos participativos contemporáneos, el rol asignado a los ciudadanos es el de vecinos preocupados por su cotidianeidad, por su entorno inmediato, por la resolución de los problemas que experimentan a diario en sus barrios. Es más, muchas veces se habla en términos de “vecino genuino”, redoblando su sentido: es alguien sin pertenencias colectivas, sin compromisos políticos, que participa “sinceramente”, movido por su experiencia singular.

Funcionarios y vecinos suelen compartir la idea de que en el Presupuesto Participativo no se trata de “hacer política” y que la participación de los vecinos aporta al contrario una “pureza” a la gestión del entorno inmediato. Podemos tomar como ejemplo la opinión de un vecino de Rosario, que afirmaba: “Los vecinos aportan al municipio credibilidad, aire, aire fresco; la política es muy sucia, y el aire fresco se lo aporta la gente”.<sup>21</sup> En estos espacios que invitan a la participación ciudadana, la política, al menos la política ligada a los partidos y a la representación, se encuentra fuertemente cuestionada. La legitimidad de los problemas concretos y cotidianos de los vecinos, más allá de toda ideología, parece prevalecer sobre la legitimidad de la política como visiones del mundo confrontadas y organizadas alrededor de ideas.

En correspondencia con la idea de que el Presupuesto Participativo es una instancia de gestión, o bien de una “participación” y una “ciudadanía” que no se mezclan con la política, aparece la figura de un “participante ideal”: el vecino “independiente”, sin lazos asociativos ni políticos, es valorado por todos los actores. Los participantes se presentan a sí mismos como simples vecinos; aquellos que tienen alguna pertenencia, muchas veces la disimulan. Como relataba una responsable del presupuesto participativo en Rosario: “Acá al principio no dice nada, ‘todos somos vecinos’, esa es la premisa (...). ‘Acá vengo como vecino’ [...]. Como que tiene más valor ser vecino, sin participar en nada, o sin que se le conozcan sus otras vinculaciones, parecería”.<sup>22</sup>

Un funcionario coordinador del Presupuesto Participativo en Ciudad de Buenos Aires, describía la misma lógica: la mayoría de los participantes se presentan como “simples vecinos”: “Hay muchos vecinos que no son políticos, que no son de ninguna agrupación ni nada. Es más, hay algunos que lo dicen hasta con orgullo “yo soy una vecina independiente” [...]. Hay vecinos que se sienten valorados por eso: a mí nadie me manda, mi palabra es legítima”.<sup>23</sup>

Mientras que para los participantes ser un vecino sin pertenencias parece más legítimo, muchas veces los funcionarios también muestran su preferencia por los no organizados. Podemos tomar algunos ejemplos. Una funcionaria del Presupuesto Participativo en Rosario sostenía: “[Participantes] de partidos políticos no hay, no lo dicen abiertamente, te das cuenta porque generan una discusión”.<sup>24</sup> En Ciudad de Buenos Aires se relataba lo siguiente: “El vecino normal te levanta la mano, te pide permiso para hablar, y empieza con ‘Me parece...’ o ‘Creo...’. El político no te pide permiso, se levanta antes de hablar, y cuando habla, le habla a todo el mundo y no te habla a vos que estás coordinando la reunión, por decirte una cuestión, ves que plantea posturas firmes, trata de romper algunas otras propuestas...”.<sup>25</sup>

Algunos funcionarios denominan a estos vecinos, sin pertenencias asociativas ni políticas, “vecinos genuinos”. Así lo hacía, por ejemplo, una funcionaria coordinadora del Presupuesto Participativo en la Ciudad de Buenos Aires: “Cuando yo hablo de ‘genuino’ es que no tienen participación... ningún tipo de participación política [...] Para mí el vecino genuino es aquel que si bien tiene un interés personal [...] no hay una intervención personal a nivel político sino que hay una intervención a nivel más necesidad barrial, con una necesidad concreta [...]. Viene con una necesidad que seguramente le toca en su cuadra, pero que es una necesidad, es necesidad real”.<sup>26</sup> Del mismo modo, el responsable del Presupuesto Participativo de La Plata, Provincia de Buenos Aires, sostenía: “Los vecinos ‘genuinos’ –así denominamos a quienes asisten a las asambleas sin tener ninguna militancia política o social–, sostienen que mientras estén los ‘punteros’ –así denominamos a los militantes políticos que trabajan en los barrios, a favor o en contra del gobierno de turno– no legitimarán con su presencia el presupuesto participativo”.<sup>27</sup>

Incluso los funcionarios se presentan a sí mismos en algunas ocasiones como vecinos. Durante una asamblea del Presupuesto Participativo en Ciudad de Buenos Aires, por ejemplo, el moderador de la reunión decía: “Yo soy vecino como ustedes [...]. No soy uno diferente [...]. Y tengo las mismas frustraciones desde adentro y como vecino”.<sup>28</sup>

Mientras los vecinos con una pertenencia política son percibidos como conflictivos, como obstáculos a la dinámica consensual de la herramienta, y como “farsantes”, que no presentan “necesidades reales”, el participante ideal es un vecino no organizado y sobre todo no politizado. La forma en la que los funcionarios hablan de estos vecinos revela también la tendencia a valorar su figura: “vecinos independientes”, “vecinos sueltos”, “vecinos de a pie”, “vecinos comunes”, “vecinos normales”, “vecinos desinstitucionalizados”, “vecinos genuinos”. El “vecino genuino” es entonces una figura valorada en el sentido de que se moviliza sólo

por sus intereses singulares, surgidos de su experiencia cotidiana y no por alguna forma de compromiso o estrategia política. Es por esto que “no miente”, y que presenta “necesidades reales” (Annunziata, 2013b).

Es a la vez el “profano” con respecto a los conocimientos expertos, pero aparece como el portador por excelencia de un saber de la experiencia del que “los políticos” y los expertos estarían desprovistos. Este “saber de la experiencia”, que se resume en la idea de que nadie conoce mejor los problemas de un barrio que los vecinos que viven en él, es adquirido por la práctica cotidiana del territorio; es un saber “local” (Cuny, 2008) y un “saber de uso” (Sintomer, 2008, Talpin, 2008) al mismo tiempo.

Y es este “saber de la experiencia” el que justifica la apelación a su participación. En efecto, los gobiernos locales justifican la puesta en marcha de los dispositivos tales como el Presupuesto Participativo en razón de este “saber de la experiencia”. A la pregunta de por qué es importante participar el gobierno de Morón respondía, por ejemplo: “La participación de todos los vecinos y vecinas de Morón es importante porque nadie sabe mejor que ellos mismos las necesidades y prioridades de su barrio”.<sup>29</sup> En Rosario, aparecía la misma justificación: “Nadie mejor que el vecino para pensar proyectos para su barrio y decidir su realización”.<sup>30</sup> El saber de la experiencia que detentan los vecinos es en el extremo un saber tan singular, tan arraigado en las vivencias repetidas del territorio, que se presenta como inaccesible para los propios funcionarios.<sup>31</sup> Coordinadores del Presupuesto Participativo de la Ciudad de Buenos Aires sostenían por ejemplo: “...el vecino lo vive, es cotidiano, va a pisar siempre la misma calle [...] Por más que hagas relevamientos, tenés que tener una persona por calle, y eso es imposible para el Ejecutivo”.<sup>32</sup> “El vecino está todo el día en el barrio y es el que conoce más el barrio. Yo soy vecino del barrio de Recoleta, o sea que tampoco es que vivo en otro lado, pero no estoy todo el día en la calle, en cierta parte del barrio no me voy a enterar nunca de lo que pasa porque tampoco es que estoy todo el día caminando el barrio”.<sup>33</sup> Los propios vecinos se apropian también de esta idea del “saber de la experiencia”, como lo demuestran los testimonios de los participantes en el Presupuesto Participativo de Rosario, por ejemplo: “El vecino, la vecina, ejerce un derecho porque es el que mejor conoce el barrio [...] Es una herramienta de consulta para el municipio [...]. La consulta a través del PP es fundamental, porque el vecino es quien mejor conoce la realidad del barrio”.<sup>34</sup> O bien: “Me parece a mí que lo del Presupuesto Participativo es una ayuda importantísima a la gestión. ¿Por qué? Porque vamos a ir a llevar un proyecto de que hay que mejorar una calle, de que hay que pavimentar otra, de que hay que resolver el problema de las zanjas, que hay que resolver la instalación de un semáforo, con mucho más conocimiento que incluso el funcionario que está en el distrito. [...] O sea que por eso digo que me parece que es un aporte muy interesante: el conocimiento de la realidad cotidiana y de la realidad del lugar”.<sup>35</sup>

La concepción de este “participante ideal”, el vecino genuino, y del saber que le es propio, van de la mano de las prácticas desarrolladas generalmente en los Presupuestos Participativos. Por los condicionamientos del diseño institucional de las

herramientas, que tienden a privilegiar los criterios territoriales para organizar la participación y de los recursos disponibles<sup>36</sup>, el tipo de proyectos que se elaboran, se seleccionan y se ejecutan en el marco de los Presupuestos Participativos, se orientan mayormente a la gestión del entorno inmediato.


Se trata, en la mayor parte de los casos, de pequeños proyectos vinculados con el mobiliario urbano o con la restauración de espacios públicos (semáforos, arbolado, rampas de acceso, refugios en paradas de transporte público, luminarias, cestos para residuos públicos, bancos de plazas, bacheo, podas, etcétera) o de campañas de concientización y talleres sobre diversas problemáticas (danzas, cuentos para niños, festividades populares, deportes callejeros, caminatas saludables, prevención en salud, prevención de violencia familiar, etcétera). Habitualmente, son tareas que el gobierno municipal está “obligado a cumplir” o que cumpliría de todas formas; incluso muchos de los proyectos del Presupuesto Participativo suelen ejecutarse como parte de políticas públicas que los gobiernos municipales tenían pensado llevar adelante, por ejemplo, la arborización de determinados barrios. El hecho de que sea un fenómeno frecuente que se superpongan los proyectos elaborados en el marco del Presupuesto Participativo con las funciones básicas del gobierno municipal<sup>37</sup>, muestra que las prácticas efectivamente desarrolladas por los participantes constituyen prácticas de gestión del entorno inmediato. De este modo, la “actividad” de los participantes, la “participación”, se identifica muchas veces con el reclamo, y las instancias participativas con “ventanillas de reclamos”. Así lo veía, por ejemplo, el Jefe del Departamento de Coordinación del Presupuesto Participativo de Campana (Provincia de Buenos Aires): “Un gran problema, que no sé si lo tienen todos, es la altísima rotación de los participantes, ya que muchos toman el Presupuesto Participativo como una mesa de entrada para reclamos. Yo voy, pateo, grito, gano, movilizo... hacen lo que pido y chau... Porque no voy buscando participar en los problemas de Campana sino solucionar mi problema puntual”.<sup>38</sup>

## Conclusión

La “construcción de ciudadanía” queda entonces asociada en las prácticas participativas a la actividad del “vecino genuino”; si, por un lado, se trata efectivamente de un ciudadano activo y comprometido, por otro lado, se trata de un ciudadano reducido a su dimensión más inmediata y despolitizada, preocupado por su barrio o su cuadra. La idea de “construcción de ciudadanía” que se asocia a las experiencias en los dispositivos participativos aparece, de este modo, atravesada por una tensión: uno de sus aspectos supone una ampliación o profundización de la noción de ciudadanía, mientras que el otro supone una disminución o empobrecimiento.

El ciudadano participante termina por asociarse así al vecino: al “vecino genuino”, sin pertenencias políticas ni asociativas, preocupado por resolver los problemas concretos de su barrio, que lo aquejan cotidianamente y que es absolutamente sincero con respecto a estas preocupaciones. Este “vecino” puede traducirse por cierto en el “consumidor”, como bien señala Manuel Tufuró: “...el *vecino* pareciera ser una de las traducciones políticas más eficaces de la figura del consumidor (que

es, probablemente, la forma predominante de subjetivación de la actualidad), ya que “siempre tiene la razón” y su queja no apunta a aspectos políticos sino a la eficacia de la gestión, a la “satisfacción garantizada” (Tufro, 2009: 13). O puede articularse con otras figuras que se inscriben en el discurso de la “nueva ciudadanía”, como observa Susana Villavicencio: “Tres son las figuras que identifica el discurso de la “nueva ciudadanía”: el usuario responsable, el consumidor y el contribuyente (...) Definidos por su inserción en la vida social y económica, es esta pertenencia que les da su identidad común y sus motivos de acción” (Villavicencio, 2002: 11). Sólo que, como advierte la autora, la centralidad de estas figuras y del debate actual sobre la ciudadanía, paradójicamente, se despliega a la par que el vaciamiento de su contenido político.

Es lo que hemos buscado mostrar en estas páginas: la tensión o la “paradoja” de que la noción de “construcción de ciudadanía” se relacione con prácticas de participación que se vacían de contenido político. No obstante, el desafío no es encontrar u elegir otra noción, que reemplace a la “construcción de ciudadanía” para describir más correcta y certeramente lo que ocurre en las prácticas; porque no se trata de cuestionar lo que podría verse como una “distorsión” de los conceptos, lo cual supondría que una pureza de la significación existe en algún lado. El desafío es, más bien, llenar de contenido la noción de “construcción de ciudadanía” desde una transformación de las prácticas, para que la ciudadanía pueda ser pensada más allá de la pasividad, pero también más allá de la inmediatez. 

## Referencias

1. Una primera versión de este artículo fue presentada en el XI Congreso Nacional de Ciencia Política “La política en movimiento. Estados, democracias y diversidades regionales”, organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP) y la Universidad Nacional de Entre Ríos, Ciudad de Paraná, del 17 al 20 de julio de 2013.
2. Algunos ejemplos de este tipo de dispositivos pueden ser los “Sondeos Deliberativos”, las “Conferencias de Ciudadanos”, o los “Jurys Ciudadanos”. Un caso destacado fue la “Asamblea Ciudadana” de Colombia Británica en Canadá, que reunió un conjunto de ciudadanos comunes seleccionados por sorteo para discutir una reforma del sistema electoral. Para un detalle sobre el funcionamiento de este tipo de dispositivos ver, por ejemplo, Blondiaux (2008).
3. Algunos otros ejemplos de “dispositivos participativos” de este tipo, comunes en nuestra región, son los “Consejos de Barrio”, los “Consejos Comunales”, los “Cabildos Abiertos”, la “Planificación Estratégica Local”, los “Consejos Consultivos Temáticos”, y ciertas herramientas asociadas a los poderes legislativos locales o municipales como pueden ser la “Banca Abierta” en Argentina y la “Silla Vacía” en Ecuador, así como el “Consejo en los Barrios”. Para un detalle sobre el funcionamiento de los mismos, ver por ejemplo, Blondiaux (2008) y Annunziata (2012); para una clasificación de los dispositivos participativos, ver Annunziata (2013a); para un análisis de las experiencias más importantes en Argentina, ver Ford (2007), Landau (2008), y en particular los trabajos más recientes contenidos en Ford y Robin (2013).
4. Red Argentina de Presupuesto Participativo (2013).
5. Punto Noticias: <http://punto-noticias.com/en-55-lugares-se-desarrolla-la-votacion-del-presupuesto-participativo/#.UY7ZmbWN7fl>
6. Punto Noticias: <http://punto-noticias.com/en-55-lugares-se-desarrolla-la-votacion-del-presupuesto-participativo/#.UY7ZmbWN7fl>

7. Municipalidad de General Pueyrredón (2012).
8. *La Verdad*, 05/10/2012, disponible en <http://www.laverdadayacucho.com.ar/politica/5635-proponen-elaborar-un-presupuesto-con-participacion-ciudadana.html>
9. Para un mayor detalle de las opiniones de los actores en este sentido, ver Annunziata (2012), donde se incorporan los resultados de un trabajo de campo realizado entre 2008 y 2011 en el seno de diversos dispositivos participativos en las Municipalidades de Rosario (Provincia de Santa Fe), Morón (Provincia de Buenos Aires) y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, del que se retoman en estas páginas algunos elementos.
10. Entrevista realizada en Rosario, 17/12/2010.
11. Ver Kymlicka y Norman (1996).
12. También las denominadas “teorías de la democracia deliberativa” pueden considerarse en la perspectiva de una concepción más exigente de la ciudadanía. Comparten con las “teorías de la democracia participativa” la idea de que el rol del ciudadano en la democracia no puede limitarse a la elección de los representantes. Para una visión general y completa sobre estas teorías, ver especialmente Girad y Le Goff (2010).
13. La formulación más clara de las teorías elitistas de la democracia es la de Joseph Schumpeter (1983).
14. Con la paradoja de que la participación en esos espacios no tiene relación directa con la participación en los ámbitos propiamente cívico-ciudadanos, de modo que la pedagogía de la participación enseñaría experiencias o cualidades ligadas a la sociabilidad pero no necesariamente a la actividad o la responsabilidad política de los ciudadanos. Podría decirse que esta paradoja se verifica en las prácticas contemporáneas. Sobre el carácter pedagógico de la participación en el caso del Presupuesto Participativo de Rosario en Argentina ver Lerner y Schugurensky (2007).
15. Martínez y Arena (2013) informan que en el Presupuesto Participativo la participación alcanza, en promedio, el 2,5% de la población en los momentos de selección de proyectos (que demandan el menor compromiso) y el 0,5% en promedio en la etapa de asambleas (que demandan un compromiso mayor).
16. La oposición entre la *ciudadanía como estatus* y *ciudadanía como acción* se inspira también en los trabajos contenidos en Quiroga, Villavicencio y Vermeren (1999).
17. Para un análisis del concepto de *empowerment* ver especialmente Bacqué y Biewerner (2008), y Calvès (2009).
18. Otra perspectiva teórica que durante los últimos años se ha fortalecido y que otorga centralidad a la idea de “participación” es la perspectiva de la gobernanza. Se trata de un enfoque sistémico sobre el modo de gobernar que busca la descentralización del poder de decisión y la interlocución con otros actores más allá de las autoridades que gobiernan. Apoyado en un modelo reticular, este enfoque sistémico se presenta como universal, pudiendo pensarse tanto para niveles transnacionales como para niveles micro-locales. La participación ciudadana es requerida por el enfoque de la gobernanza, en tanto que la “sociedad civil” se considera uno de los actores con los que hay que concertar para mejorar la eficiencia en los resultados de la gestión. Este enfoque tiene en común con el enfoque del *empowerment* el hecho de que desdibujan la especificidad, política, de la noción de participación. La participación se convierte en ellos en una actividad de muy diversos ámbitos: el empoderamiento puede ser el involucramiento activo de grupos de enfermos para sobrellevar mejor sus enfermedades, la gobernanza puede ser la “gobernanza de la empresa”, por ejemplo. Otro enfoque que se ha expandido durante los últimos años y que puede implicar también una apelación a la participación ciudadana es el del “capital social” (ver Putnam, 2001).
19. Para el caso argentino, no pueden dejar de mencionarse en este sentido los trabajos de Marcela Ternavasio (1991) o de Luciano de Privitellio (2003). Asociado a concepciones de “lo local” como apolítico, la figura del vecino parece conservar también esta connotación hasta mediados del siglo pasado. Mientras que la emergencia de los grandes partidos nacionales parece haber tendido a eclipsar la problemática de lo local y la figura del vecino, éstas fueron sin embargo recuperadas por las dictaduras de orientación corporativa, que apoyaban la concepción de la institución municipal como natural y la “sana” actuación de los vecinos sin “politiquería” falsamente divisionista (Passalacqua:



1988). La historia conceptual del “vecino” está probablemente por hacerse. Manuel Tufro (2009) coincide con nuestro argumento al señalar que algo de esta historia se imprime actualmente sobre la figura del vecino. En esta línea, sostiene que “La figura actual del *vecino* opera un desplazamiento desde su significado denotado, atravesando su uso como categoría de interpelación recurrente en discursos mediáticos y gubernamentales, hasta establecerse como el “nombre” de un colectivo y de un “nosotros”. Para ello recupera rasgos históricos provenientes de distintas capas arqueológicas. De su encarnación más antigua, el vecino recibe toda la legitimidad que tiene la figura del *propietario*. Frases como “nosotros pagamos los impuestos” no hacen más que demostrar la actualidad de funcionamiento de un principio de distinción que en la época colonial separaba a los “vecinos” de los “no vecinos” (transeúntes, vagos, etc.) y que hoy separa a “vecinos” de delincuentes. De una etapa posterior, propia de la consolidación de los regímenes municipales en nuestro país, proviene la idea de que la actividad vecinal es “apolítica”. La oposición a “los políticos” es, aun hoy, una de las fronteras constitutivas de la subjetividad vecinal” (Tufro, 2009: 11-12). Sobre el modo en que una moralización de la política estaba contenida en la categoría de “vecino” durante los años noventa ver Frederic (2004) y Frederic y Masson (2006).

20. Estamos de acuerdo con Tufro en que: “Presentarse como lo opuesto a los políticos, como un colectivo basado en lazos cotidianos de horizontalidad y centrado en la consecución del bien común, otorga a la ‘subjetividad vecinal’ un espacio de enunciación política de gran legitimidad, justamente por estar teñido de ‘apoliticismo’, y los transforma en una de las figuras favoritas de los medios de comunicación a la hora de construir esa fantasmal ‘mayoría silenciosa’ que también suele ser denominada con el apelativo ‘la gente’” (Tufro, 2009: 12).

21. Entrevista realizada en Rosario, CMD Oeste, 16/12/2010.

22. Entrevista realizada en Rosario, CMD Noroeste, 15/12/2010.

23. Entrevista realizada en Ciudad de Buenos Aires, CGPC 2, 10/3/2010.

24. Entrevista realizada en Rosario, CMD Norte, 17/12/2010.

25. Entrevista realizada en Ciudad de Buenos Aires, CGPC 2, 10/3/2010.

26. Entrevista realizada en Ciudad de Buenos Aires, CGPC 3, 19/3/2010.

27. Secretaría de Relaciones Parlamentarias de la Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación (2010: 79).

28. Observación etnográfica, Asamblea del Presupuesto Participativo en Ciudad de Buenos Aires, CGPC 14, 11/8/2008.

29. Municipalidad de Morón, 2010.

30. Municipalidad de Rosario, 2010.

31. Que aparecen muchas veces, en palabras de Cécile Cuny (2008), como los “profanos de lo local”.

32. Entrevista realizada en Ciudad de Buenos Aires, CGPC 3, 19/3/2010.

33. Entrevista realizada en Ciudad de Buenos Aires, CGPC 2, 23/3/2010.

34. Entrevista realizada en Rosario, CMD Norte, 17/12/2010.

35. Entrevista realizada en Rosario, CMD Noroeste, 22/10/2009.

36. En los casos argentinos, el monto asignado al presupuesto participativo es, en promedio, del 1,8% del presupuesto municipal (Martínez y Arena, 2013).

37. Es interesante ver cómo los participantes del Presupuesto Participativo de Vicente López intentan evitar esta superposición de la que son muy conscientes, y cuando aparecen ideas de proyectos de este tipo, como la poda de árboles, por ejemplo, buscan disuadir a sus vecinos afirmando que “eso es ABL” o “eso está en el ABL” (Arpini y Annunziata, 2013).

38. Secretaría de Relaciones Parlamentarias de la Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación (2010).

## **Bibliografía**

L. ANDRENACCI (2003), “Ciudadanos en los márgenes de la modernidad. Buenos Aires, entre la colonia y la república”, en S. VILLAVICENCIO (editora), *Los contornos de la ciudadanía. Nacionales y extranjeros en la argentina del centenario*, Buenos Aires, Eudeba.

- R. ANNUNZIATA (2011), “‘Proximidad’, representación y participación. El Presupuesto Participativo en Argentina”, en *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*, Vol. 15, Nº 40, mayo, Flacso, Ecuador, Quito.
- R. ANNUNZIATA (2012), “La légitimité de proximité et ses institutions. Les dispositifs participatifs dans les municipalités de Morón, Rosario et Ciudad de Buenos Aires”, Tesis para el doctorado en Estudios Políticos, École des Hautes Études en Sciences Sociales, 9 de marzo.
- R. ANNUNZIATA (2013a), “Una propuesta de clasificación de los dispositivos participativos en Argentina”, en *Revista PostData. Revista de Reflexión y Análisis Político*, en prensa.
- R. ANNUNZIATA (2013b), “La figura del ‘hombre común’ en el marco de la legitimidad de proximidad: ¿un nuevo sujeto político?”, en *Astrolabio. Nueva Época*, Nº 10, mayo.
- E. ARPINI y R. ANNUNZIATA (2013), “Representantes y vecinos. Una observación de los Foros Barriales Vecinales en el Presupuesto Participativo de Vicente López”, ponencia presentada en las VII Jornadas de Jóvenes Investigadores, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Universidad de Buenos Aires, del 6 al 8 de noviembre.
- L. AVRITZER (2010), “Sociedad civil más allá de lo no civil: un análisis de los movimientos por la ciudadanía en América Latina”, en I. CHERESKY (compilador), *Ciudadanos y política en los albores del siglo XXI*, Buenos Aires, Clacso-Manantial.
- P. BACHRACH (1973), *Crítica de la teoría elitista de la democracia*, Buenos Aires, Amorrortu editores.
- M-H. BACQUÉ, y C. BIEWERNER (2008), “Does Effective Grassroots Participation require ‘Empowerment’?”, ponencia presentada en ISA (International Sociological Association), Forum of Sociology “Sociological Research and Public Debate”, Barcelona, 5-8 de septiembre.
- B. BARBER (1984), *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*, Berkeley University of California Press.
- L. BLONDIAUX (2008), *Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative*, Paris, La République des idées, Seuil.
- T. BOTTOMORE (1998), “Ciudadanía y clase social. Cuarenta años después”, en T. H. MARSHALL y T. BOTTOMORE, *Ciudadanía y clase social*, Madrid, Alianza.
- A-E. CALVES (2009), “‘Empowerment’ : généalogie d’un concept clé du discours contemporaine sur le développement”, en *Revue Tiers Monde*, Nº 200, octubre-diciembre.
- C. CUNY (2008), “Figures et savoirs du ‘profane’ dans un secteur de grands ensembles de l’est de Berlin”, en T. FROMENTIN y S. WOJCIK (editores), *Le profane en politique. Compétences et engagements du citoyen*, Paris, L’Harmattan.
- E. DAGNINO (2006), “Sociedad civil, participación y ciudadanía: ¿de qué estamos hablando?”, en E. ISUNZA VERA y A. OLVERA (coordinadores), *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil. Participación ciudadana y control social*, México D. F., Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, Miguel Ángel Porrúa.
- A. FORD (2007), “Experimentos democráticos. Asambleas barriales y presupuesto participativo en Rosario, 2002/2005”, Tesis de Doctorado, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Buenos Aires.
- S. FREDERIC (2004), *Buenos vecinos, malos políticos. Moralidad y Política en el Gran Buenos Aires*, Prometeo, Buenos Aires.
- S. FREDERIC y L. MASSON (2006), “Hacer política en la Provincia de Buenos Aires: representación y profesión política en los ‘90”, ponencia presentada en las jornadas de “Historia Política del Gran Buenos Aires en el S. XX”, organizadas por el Centro de Estudios de Historia Política, Escuela de Política y Gobierno, Universidad Nacional de General San Martín, Buenos Aires, 22 y 23 de junio.
- C. GIRARD y A. LE GOFF (2010), *La démocratie délibérative. Anthologie de textes fondamentaux*, Paris, Hermann.
- B. GOLDFRANK (2006), “Los procesos de ‘presupuesto participativo’ en América Latina: éxito, fracaso y cambio”, en *Revista de Ciencia Política*, Pontificia Universidad Católica de Chile, Vol. 26, Nº 2, Santiago de Chile.

- W. KYMLICKA y W. NORMAN (1996), “El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía”, en *Cuadernos del CLAEH*, N° 75, Montevideo.
- M. LANDAU (2008), *Política y participación ciudadana*, Buenos Aires, Miño y Dávila.
- R. LEFEBVRE (2007), “Non-dits et points aveugles de la démocratie participative”, en F. ROBBE (director), *La démocratie participative*, París, L’Harmattan.
- J. LERNER y D. SCHUGURENSKY (2007), “La dimensión educativa de la democracia local: el caso del presupuesto participativo”, en *Temas y Debates*, N° 13, Rosario, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario.
- T. H. MARSHALL (1998), *Ciudadanía y Clase Social*, en T.H. MARSHALL y T. BOTTOMORE, *Ciudadanía y clase social*, Madrid, Alianza.
- C. R. MARTÍNEZ y E. ARENA (2013), “Experiencias y buenas prácticas en Presupuesto Participativo”, Secretaría de Relaciones Parlamentarias, Jefatura de Gabinete de Ministros, Universidad Nacional de General Sarmiento, UNICEF.
- MUNICIPALIDAD DE GENERAL PUEYRREDÓN (2012), “Presupuesto Participativo 2012”, disponible en <http://www.mardelplata.gob.ar/pp>.
- MUNICIPALIDAD DE MORÓN (2010), “Presupuesto participativo. En Morón, los vecinos y las vecinas deciden”, Morón: Municipalidad de Morón.
- MUNICIPALIDAD DE ROSARIO (2010), “Qué es el PP”, disponible en [http://www.rosario.gov.ar/sitio/informacion\\_municipal/pp\\_que-es.jsp](http://www.rosario.gov.ar/sitio/informacion_municipal/pp_que-es.jsp).
- V. OIENI (2003), “Imaginar al ciudadano. Introducción del concepto de ciudadano en el proceso de emancipación en Río de la Plata”, en *e-I@tina*, *Revista electrónica de estudios latinoamericanos*, Vol. 1, N° 2, enero-marzo, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- E. H. PASSALACQUA (1988), “Notas sobre participación política y partidos políticos en el municipio”, en H. HERZER y P. PÍREZ, *Gobierno de la ciudad y crisis en Argentina*, serie Estudios Políticos y Sociales, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano - IIED-AL.
- C. PATEMAN (1970), *Participation and democratic theory*, Cambridge, Cambridge University Press.
- L. de PRIVITELLIO (2003), *Vecinos y ciudadanos. Política y sociedad en la Buenos Aires de entreguerras*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- R. PUTNAM (2001), “La comunidad próspera. El capital social y la vida pública”, en *Revista Zona Abierta*, N° 94/95, Madrid.
- H. QUIROGA, S. VILLAVICENCIO y P. VERMEREN (1999), *Filosofías de la ciudadanía. Sujeto político y Democracia*, Rosario, Homo Sapiens.
- RED ARGENTINA DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO (2013), “Declaración de principios”, disponible en <http://www.rapp.gov.ar/node/33>.
- S. ROBIN y A. FORD (2013), *Representación y participación democrática en espacios locales*, Rosario, Del Revés.
- J. SCHUMPETER (1983) [1942], *Capitalismo, socialismo y democracia*, Buenos Aires, Orbis/Hyspamerica.
- SECRETARÍA DE RELACIONES PARLAMENTARIAS DE LA JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS, PRESIDENCIA DE LA NACIÓN (2010), *Primer Encuentro Nacional de Presupuesto Participativo. Más Participación. Más democracia*, Buenos Aires, Presidencia de la Nación.
- Y. SINTOMER (2008), “Du savoir d’usage au métier de citoyen?”, en *Raisons Politiques*, París, Vol. 3, N° 31.
- J. TALPIN (2008), “Mobiliser un savoir d’usage. Démocratisation de l’espace public et confinement de la compétence civique au sein de dispositifs de budget participatif”, en T. FROMENTIN y S. WOJCIK (editores), *Le profane en politique. Compétences et engagements du citoyen*, París, L’Harmattan.
- M. TERNAVASIO (1991), *Municipio y política: un vínculo conflictivo. Análisis histórico de la constitución de los espacios locales en Argentina, 1850-1920*, Rosario, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- M. TUFRÓ (2009), “El a priori histórico del dispositivo de vigilancia vecinal”, ponencia presentada

en las V Jornadas de Jóvenes Investigadores, Instituto de Investigaciones Gino Germani, del 4 al 6 de noviembre, Buenos Aires.

S. VILLAVICENCIO (2002), “Neoliberalismo y Política: las paradojas de la “nueva ciudadanía”, en *Revista Internacional de Filosofía Política*, N°16, Madrid.

Recibido: 11/12/14. Aceptado: 20/06/15.

Rocío Annunziata, “Ciudadanía disminuida: la idea de la “construcción de ciudadanía” en los dispositivos participativos contemporáneos”. Revista *Temas y Debates*. ISSN 1666-0714, año 19, número 30, julio-diciembre 2015, pp. 39-57.

# Partidos, sindicatos y movimientos sociales en Argentina y Brasil (2003-2011): la compleja relación con gobiernos afines

*Parties, unions and social movements in Argentina and Brazil (2003-2011): the complex relation with related governments*

**Gabriela Benetti y Esteban Iglesias**

**Gabriela Benetti** es docente de la Universidad Nacional de Rosario, Argentina.  
E-mail: gbenetti62@hotmail.com

**Esteban Iglesias** es Investigador asistente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas y docente de la Universidad Nacional de Rosario, Argentina.  
E-mail: estebantatiglesias@yahoo.com.ar

## resumen

El presente artículo analiza los vínculos entre partidos políticos, sindicatos y movimientos sociales en perspectiva comparada en Brasil y Argentina en el lapso 2003/2011. Para el caso de Brasil, el período abarca los dos mandatos presidenciales de Inácio Lula Da Silva; en Argentina la presidencia de Néstor Kirchner (2003/2007) y el primer período de gestión de Cristina Fernández de Kirchner (2007/2011). En ambos casos, se trata de experiencias de gobierno que se inscriben en un escenario regional de quiebre del consenso neoliberal y que tienen por protagonistas a partidos políticos—el PT brasileño y el peronismo en Argentina— con un fuerte vínculo con los sindicatos y movimientos sociales que se referencian en ellos y que, por tanto, los identifican como “sus” gobiernos. Analizamos el siempre complejo juego de las lealtades e identidades políticas que operan como límite tanto para el diseño de políticas como para las respuestas que se generan desde abajo.

## palabras clave

partidos políticos / Estado / sindicatos / movimientos sociales

## summary

The following article analyzes the links between the political parties, the trade unions and the social movements taking into account the comparative perspective of Brazil and Argentina in the period 2003/2011. In the case of Brazil, the period encompassing the two presidential mandates of Inacio Lula Da Silva, in Argentina Néstor Kirchner’s presidency (2003/2007) and the first period of Cristina Fernandez de Kirchner (2007/2011). In both cases, there are government experiences that are part of a regional scenario where the neoliberal consensus is broken and where the main characters of political parties - the Brazilian PT and Peronism in Argentina have a strong link with the trade unions and social movements which feel represented by them, and hence identify them as “their” governments. We analyze thoroughly the complex set of loyalties and political identities that act as a boundary for the policy design and the responses generated from the inner levels.

## keywords

political parties / state / unions / social movements

El objetivo de este artículo es analizar los vínculos entre partidos, sindicatos y movimientos sociales<sup>1</sup> en perspectiva comparada en Brasil y Argentina en el lapso 2003/2011. Para el caso de Brasil, el período abarca los dos mandatos presidenciales de Inácio Lula Da Silva. En Argentina la presidencia de Néstor Kirchner y el primer período de gestión de Cristina Fernández de Kirchner. En la comparación, hay dos procesos que nos interesa analizar.

En primer lugar, cómo se construyó el vínculo entre el Partido de los Trabajadores (PT) y el Partido Peronista y los sindicatos y movimientos sociales que se referencian en ellos. Allí analizamos cómo, en el caso argentino los gobiernos kirchneristas han restablecido algunos de los elementos del “modelo histórico” que pautó el vínculo entre sindicalismo y peronismo que remonta sus orígenes a la década del ‘40 y donde la unicidad sindical es la clave, a diferencia de Brasil en que el modelo relacional tiende a consolidar la presencia de una pluralidad de actores sindicales.

En segundo lugar, cómo juegan las identidades y las lealtades políticas en las respuestas de estos actores sociales frente a las políticas públicas que implementan “sus” gobiernos que genéricamente comparten la convicción por la presencia estatal en aspectos claves de la dirección económica, la vocación por mayores niveles de integración y justicia social y que difieren en sus estrategias de construcción de poder, en las coaliciones políticas y parlamentarias que construyen en pos de sostener su programa de gobierno y en el respeto a la institucionalidad democrática.

Hugo Del Campo (1983) describió como un “vínculo perdurable” a aquel que se estableció entre sindicalismo y peronismo desde mediados de los cuarenta. Ese vínculo sobrevivió a los altibajos del régimen político, a las alternativas de los modelos de desarrollo económico y a las redefiniciones identitarias del propio peronismo. En Brasil, las identidades políticas surgidas durante los primeros años de la década del ochenta –el PT y la CUT– en el marco de la democratización y de la política electoral, construyeron un vínculo que puede ser definido en similares términos.

## **Brasil y Argentina: el complejo y siempre inacabado proceso de construcción identitaria**

En pleno proceso de democratización, en Brasil, se crearon parte de los actores socio-políticos que durante el tercer milenio se erigieron como los pilares de la organización política de la sociedad brasileña en la arena partidaria, la sindical y la del movimiento social. En el plano sindical surge la Central Única de los Trabajadores (CUT<sup>2</sup>), en el plano partidario el Partido de los Trabajadores (PT<sup>3</sup>) y en el plano de los movimientos sociales el Movimiento de los Sin Tierra (MST<sup>4</sup>). Uno de los aspectos relevantes del proceso de democratización fue el de exponer a los actores políticos a una vigorosa política electoral (Meneguello, 2002), más allá del espacio en que desarrollaran su accionar político.<sup>5</sup> Este proceso impactó fuertemente en la cultura política brasileña marcada por más de veinte años (1964-1985) de dictadura militar e influyó en el escenario político y en la ciudadanía. En este marco se desarrolló el vínculo entre el PT y la CUT.

El PT registra como marca distintiva el haberse forjado al calor de las luchas sociales, en particular, de la clase trabajadora. De ahí, su nombre. A diferencia de los otros partidos no se originó *exclusivamente* a partir de la dinámica interna y de las diferencias surgidas al interior de la clase política. Más bien, se define como un partido de masas, forjado al calor de la organización política de la sociedad civil con el objeto de garantizar la participación política de los trabajadores como “clase social” (Jakobsen, 2011). La CUT se funda, al igual que el PT, con una impronta clasista y enarbolando el principio del socialismo entre sus principales banderas. Sin embargo, durante la década del ochenta del siglo XX, en su etapa formativa, la CUT tendrá un tipo de accionar político que remite más a la lógica del movimiento social que a la de un agrupamiento sindical.<sup>6</sup>

La creación del PT y la CUT conmovió el mapa partidario-sindical de Brasil. Como se destacó, ambas organizaciones suponen, de alguna manera, rasgos novedosos. La CUT nace bajo la inspiración de un “nuevo sindicalismo”, el que se corresponde con un costado clasista en su ideario político y, al mismo tiempo, implica un cuestionamiento profundo a la estructura sindical que se había erigido durante los gobiernos de Getulio Vargas. Esta estructura sindical tenía dos características centrales, por un lado, la de la representación de intereses a través de la “unicidad sindical” y, por otro lado, la fuente de financiamiento, el “impuesto sindical”.<sup>7</sup>

Cabe destacar que, en este período, el vínculo entre el PT, CUT<sup>8</sup> y movimientos sociales puede caracterizarse en términos de “relación orgánica” ya que los movimientos sociales participaban de la definición de la orientación política del programa electoral, de las alianzas, de las coaliciones electorales y de los modos de construcción política.

Las elecciones presidenciales de 1989 fueron las primeras elecciones directas en Brasil, luego de la dictadura militar y producto de la reforma constitucional de 1988. Las mismas se desarrollaron en un contexto social signado por la crisis económica que encontraba en la inflación su expresión paradigmática. El triunfo fue de Fernando Collor De Mello, quien lideraba el Partido de la Reconstrucción Nacional.<sup>9</sup> El segundo lugar lo obtuvo el PT, que escogió una estrategia política organizada en torno a “coaliciones partidarias”. En este sentido, se destaca que la candidatura de Lula Da Silva al cargo de Presidente en 1989 se hizo bajo la fórmula política “Frente Brasil Popular”, donde el PT formó una coalición política sustentada por el Partido Comunista de Brasil (PCdoB), el Partido Socialista de Brasil (PSB). Cabe destacar que si bien esta estrategia coalicional se mantendrá a lo largo del tiempo, en esta oportunidad, asumió una fuerte connotación de izquierda en la que los movimientos sociales ocuparon un lugar central en la orientación de la organización partidaria. Asimismo, también fue significativo el apoyo de movimientos sociales, entre los que se puede mencionar al MST, las pastorales sociales, los intelectuales de izquierda, los estudiantes secundarios agrupados en la Unión Nacional de Estudiantes, etc. Lo cierto fue que el PT concluyó una etapa muy interesante de construcción política ya que en esta coyuntura electoral puso fin a un período en lo que respecta a la relación partido-movimientos sociales, la del vínculo orgánico.

Collor de Mello fue quien dio el puntapié inicial para la implementación de políticas inspiradas en el neoliberalismo. Sin embargo, lo que no pudo hacer fue detener ni bajar los niveles de inflación, hasta ese momento el gran flagelo de los países del Cono Sur. Fue Fernando Henrique Cardoso (FHC), entonces Ministro de Hacienda de Itamar Franco, quien realizó esta tarea mediante la aplicación del Plan Real. El desempeño de FHC en el Ministerio de Hacienda constituyó el principal recurso político para su candidatura en las elecciones presidenciales de 1994, en las cuales salió victorioso. El PT salió nuevamente vencido. Y, a pesar del crecimiento de la popularidad de FHC, el PT se estaba perfilando como “opción partidaria” para acceder al gobierno. Su presencia política se incrementó en la Cámara de Diputados y la de Senadores y obtuvo, por primera vez, dos gobernaciones.

Las políticas de “ajuste económico”, iniciadas por Collor de Mello, se profundizaron durante los gobiernos de FHC, lo que produjo un cambio copernicano en las condiciones políticas en que se desarrolló la acción sindical y la de los movimientos sociales. En efecto, las políticas inspiradas en el denominado “Consenso de Washington” se orientaron a desarmar el tipo de Estado que se había construido con el varguismo, momento en el cual se estructuró el modelo sindical brasileño.<sup>10</sup> La CUT no estuvo ajena a estos procesos socio-políticos que incidieron en el registro de la pertenencia de la ciudadanía a la comunidad política. Sus líderes produjeron un viraje importante en su matriz identitaria inaugurando lo que se denominó el período del “sindicalismo ciudadano” en Brasil. Durante esta década, el sujeto obrero fue reemplazado por el de “ciudadano”, lo que implicó cambios en la dimensión del discurso político y en el de la práctica política. Cabe destacar que esto fue políticamente productivo porque no sólo evitó que decreciera el número de miembros de la CUT sino que experimentó un incremento importante en un contexto desfavorable, signado por una embestida del Estado hacia la forma en que la sociedad se organizaba políticamente. Esto fue posible gracias a que las líneas de acción política se orientaron a los problemas de la ciudadanía: pérdida de las fuentes laborales, caída del salario, vivienda, jubilación, etc.

Las condiciones en que se desarrolló la acción sindical y la de los movimientos sociales influyeron en el tipo de relación que habían establecido con el PT. En este período el vínculo remite no a una relación orgánica sino a una que se organiza en torno a cuestiones puntuales. En este sentido, la agregación partidaria-sindical comenzaba a estructurarse frente a la defensa del salario, la defensa de la pérdida de las fuentes laborales, la vivienda, etc. Lo cierto fue que la CUT había virado hacia lo que se denominó “sindicalismo ciudadano” quedando así expuesta a la defensa de derechos universales, lo que implicaba una constante re-elaboración del esquema de apoyos políticos y dejando de lado la participación de los movimientos sociales en la definición de las orientaciones políticas al interior del PT.<sup>11</sup>

Las nuevas condiciones en que se desarrolló la política opositora, tanto en lo partidario como en lo social, lo demostró la constitución del “Foro Nacional de Luchas por la Tierra, el Trabajo y la Ciudadanía”.<sup>12</sup> Este espacio político se creó en 1997 y congregaba a partidos políticos, agrupamientos sindicales y movimientos



sociales. Sin lugar a dudas fue el espacio político desde donde se articularon las principales acciones políticas opositoras hacia el gobierno que lideraba Fernando Henrique Cardoso. En efecto, la de mayor magnitud fue la iniciativa cuyo slogan era “Fora FHC”, que incluyó los últimos años manifestaciones públicas, caminatas y actos en el espacio público y huelgas.

Cabe destacar que el PT, como organización, también mostró signos tendientes a su transformación, cuyo principal cambio residió en la ampliación de su base electoral. El componente clasista fue reubicado. Ahora, la preocupación pasaba por gobernar de una “forma diferente”, al momento de acceder al poder político. Durante este período el PT tuvo la oportunidad de acceder a la intendencia de ciudades importantes de Brasil y las tensiones entre el proyecto y la gestión comenzaron a golpear no sólo en sus propias filas sino, también, en el apoyo de la ciudadanía, así como también se constatan políticas públicas relevantes como el Presupuesto Participativo de Porto Alegre o la “Bolsa Escola” implementadas en el gobierno del Distrito Federal.

En el caso argentino, como dijimos, el vínculo entre sindicalismo y peronismo se remonta al el primer peronismo (1946/1955) en que se configuró un modelo societal asentado sobre una matriz Estado-céntrica y mercado internista.<sup>13</sup> En ese período cristalizó también el “modelo histórico” que dio forma a una estructura sindical piramidal, con tres niveles orgánicos que confluyen en la conducción centralizada de la CGT, con base en la organización por ramas de la actividad laboral, personería gremial, descuento por planilla de la cuota sindical y negociación colectiva. Los sindicalistas –entre los que ya era bastante generalizada la renuencia a la aceptación de consignas de cuestionamiento de la propiedad privada de los medios de producción– aceptaron el rol regulador del Estado en el marco de un nuevo arreglo institucional<sup>14</sup> ventajoso para sus intereses, fundamentalmente porque, a través de ese arreglo, el Estado prácticamente gestionaba los intereses de clase del sindicalismo a través de sus políticas. En este período se asentó un estilo de gestión de las organizaciones sindicales definido como “sindicalismo de servicios” en la medida que buena parte de las políticas de bienestar del gobierno destinadas a la clase trabajadora eran implementadas por el actor sindical. Pero lo que es más significativo es que, a través de este vínculo que se fue anudando entre sindicalismo y peronismo, los trabajadores se incorporaron a la vida política como fuerza social organizada y, en su gran mayoría, cristalizó en una identidad persistente y duradera.

Esta estructura omnipresente del Estado social tuvo, sin embargo, efectos adversos para el desarrollo posterior de los trabajadores y sus organizaciones ya que limitó el desarrollo de capacidades para desenvolverse en el marco del sistema de relaciones laborales y, se hizo más palpable, en el escenario político que se va configurando a partir de 1955 con el derrocamiento del peronismo. Sin embargo, es justamente en ese escenario de proscripción en que el sindicalismo recupera y acrecienta su rol político y se convierte en la “columna vertebral” del movimiento peronista, subsumiendo la representación corporativa y política que perduraría incuestionada hasta los años ochenta.

Con la vuelta de la democracia, en 1983, dos sucesos políticos fueron relevantes en lo que respecta a la relación entre el Partido Justicialista (PJ) y el sindicalismo peronista. En primer término, el sindicalismo peronista cargó con la primera derrota electoral del PJ. Así, la corriente de la “renovación” del peronismo marginó de la esfera partidaria a los dirigentes sindicales, señalándolos como los “mariscales de la derrota”. Este proceso derivó en una transformación relevante en lo que respecta a la relación entre el PJ y el sindicalismo peronista. La modificación de la carta orgánica del partido en 1987, realizada por Antonio Cafiero, dio consistencia a este proceso, perdiéndose la relación orgánica entre organización partidaria y organización sindical (Falcón, 1993; Levitsky, 2004; Torre, 2012). En segundo término, la orientación de las iniciativas estatales de los gobiernos de Carlos Saúl Menem (1989/1999) que, con la adopción de un modelo de apertura y desregulación económica, la transformación del papel y el tamaño del Estado y su descompromiso con la integración social, desmontó aquella matriz. Para decirlo más claramente fue un gobierno peronista, ahora en clave neoliberal, quien llevó adelante la transformación más profunda de la economía y la sociedad argentina desde los años cuarenta. “*Menem lo hizo*” rezaba el slogan y fue literalmente así.

Los costos no fueron menores. La clase obrera se achicó en número y concentración. La desestructuración del mundo del trabajo fue brutal: la precariedad laboral, el desempleo y la pobreza fueron procesos que cambiaron su fisonomía e impactaron en las subjetividades, redefiniéndolas o abriendo paso al surgimiento de nuevas identidades y nuevas formas de lucha y resistencia que forjaron nóveles movimientos sociales. Para la estructura sindical el balance no fue tan malo, la dirigencia cegetista logró preservar su espacio institucional-corporativo, su estructura organizacional y las fuentes de su poder económico.<sup>15</sup>

La clave para entender esta aparente paradoja está en los contenidos fundamentales de la identidad peronista. Si Menem tuvo éxito en llevar adelante la reforma estructural fue precisamente porque detentaba la misma identidad y contaba con los recursos políticos que el propio legado peronista deposita en la figura del líder. La centralidad del líder en su matriz identitaria lo convierte en gran elector entre las definiciones posibles. Es él quien interpreta “la realidad”, es su clarividencia la que le permite inteligir el camino más adecuado a seguir, es su capacidad la que encuentra las estrategias de adaptación a todas las coyunturas. Es esta gran versatilidad la que le permite al peronismo reinventarse frente a los distintos desafíos que la historia le plantea y dar tributo con el “*ismo*” de turno a la centralidad del líder.

El peronismo ha distado siempre de ser la invención de uno y sus múltiples definiciones han dependido de los protagonistas de sus diferentes batallas históricas. Por eso, aún en vida de Perón, frente a la pregunta *¿qué significa ser peronista?* no hubo nunca respuestas unívocas. Quizás el denominador común de todas sus versiones esté en la vocación de poder y en la voluntad de conservar lo que lo define. Hay una máxima que rige la construcción de poder en el peronismo: “*El que gana gobierna y el que pierde acompaña*”. Por ello, no sorprende que fueran nuevamente los gobiernos peronistas de la década K (Néstor Kirchner –2003/2007–

y Cristina Fernández de Kirchner –2007/2011–) los que desandarán el camino neoliberal de los 90 restableciendo algunos elementos fundamentales del “modelo histórico” en las coordenadas de una economía globalizada.

## **El PT en el gobierno nacional**

La asunción al gobierno nacional del PT y, también de parte de la dirigencia de la CUT<sup>16</sup> constituyó un cambio significativo en el escenario político brasilero así como también las prácticas políticas de estas organizaciones. Esta situación produjo un movimiento relevante en lo que respecta al lugar político en el que debían desarrollar su accionar. Así, en el PT se observa el pasaje de la competencia electoral a la responsabilidad de gobernar, en el ámbito nacional. Y, en la CUT el hecho de que parte de sus miembros ocupen cargos gubernamentales generaba tensiones ya que sus dirigentes solicitaban al PT que se implementara “rápidamente” el conjunto de políticas por las que tanto habían luchado. La dirigencia del PT en el gobierno argumentaba que debían representar a la ciudadanía en su totalidad y no a una parte de ella, es decir, los miembros de la CUT.

¿En qué situación asume Lula Da Silva la presidencia de la nación? Principalmente, con un esquema de alianzas políticas que, en el marco de la política electoral se fue ampliando y ganando heterogeneidad. El esquema coalicional del PT se convirtió, con el transcurso del tiempo, en una marca identitaria.<sup>17</sup> Sin embargo, y visto en perspectiva hay que destacar que la composición de su coalición se modificó. En efecto, a diferencia de las anteriores elecciones presidenciales el PT muestra dos puntos sobresalientes. En primer lugar, la incorporación a su esquema de alianzas de representantes de la derecha partidaria brasileña en la fórmula presidencial, en el cargo de vicepresidente, al empresario José Alencar, del Partido Liberal. En segundo lugar, el apoyo del MST, en esta ocasión estuvo más cercano a un apoyo táctico que a un apoyo sustentado en las afinidades políticas. El MST hizo su declaración pública de apoyo político al PT recién en la segunda vuelta electoral.

Las tensiones políticas mencionadas estarán presentes, con variaciones, en los dos períodos gubernamentales de Lula Da Silva. Todo esto en el marco de la política brasileña y un estilo político de Lula Da Silva signado por la cultura del diálogo político y apoyado electoralmente en una coalición electoral heterogénea. Finalmente, se destaca la impronta que Lula imprimió a sus gobiernos, consagrada en la fórmula de gobierno de “continuidad con cambio”. Así, la línea de continuidad se expresó claramente en la orientación de la política macroeconómica y, en particular, en la clara señal al mercado financiero, en la voluntad y el pago efectivo de la deuda externa que Brasil había contraído, mientras que el matiz del cambio se observó en las características de las políticas sociales, particularmente en los programas “Bolsa Familia” y “Bolsa Escola”.

### *Primer gobierno: el camino de la institucionalización del diálogo político*

La principal política hacia la diversidad de actores en la sociedad civil se vinculó con las tentativas de institucionalizar, desde el gobierno nacional, el “diálogo

político”. Estas iniciativas se vieron consagradas en los Consejos Nacionales, dependientes de cada uno de los Ministerios y en los Foros o Conferencias Nacionales.<sup>18</sup> Estas instancias, propiciadas por el Estado, tenían el propósito de convocar a actores socio-políticos –cámaras empresariales, movimientos sociales, agrupamientos sindicales, organizaciones sociales, etc.– con el objeto de debatir iniciativas gubernamentales para que posteriormente tuvieran aprobación legislativa. Cabe destacar que esta idea de conciliación política estuvo fuertemente cruzada por intereses económicos y limitaciones políticas y culturales.

El primer ensayo político lo constituyó el Fórum de la Previdência Social que planteó modificaciones en el régimen previsional de los empleados públicos. En este caso el gobierno nacional optó por enviar un proyecto sin consulta previa a los actores de la sociedad civil, en particular, a los actores sindicales y a la CUT. La razón de ello fue que el proyecto contenía rigideces “...en los criterios para la jubilación de los empleados públicos, el aumento de la edad para la concesión del beneficio, la ampliación del tiempo de contribución y el establecimiento de un valor máximo en las jubilaciones” (Radermacher y Melleiro, 2007: 132). Tanto la unilateralidad del gobierno nacional en su presentación del proyecto como su contenido ocasionaron un costo político para la CUT y para el partido en el gobierno. Así, en 2004 se efectivizó el primer desprendimiento de la CUT, formándose la Coordinación Nacional de Luchas (CONLUTAS) constituida, principalmente, por miembros del trostkismo, del Partido Socialista de los Trabajadores Unificados (PSTU). Para Dary Beck Filho, dirigente encumbrado de la CUT, fue la primera puesta a prueba del vínculo entre PT y CUT y según sus palabras constituyó “...el momento de mayor tensión...”<sup>19</sup> entre las fuerzas políticas.

Luego de este ensayo político, el gobierno nacional optó por otra estrategia, más ligada al armado de consensos políticos para la convocatoria del diálogo social en espacios institucionalizados. El Foro Nacional del Trabajo tuvo esta impronta. Sin embargo, las fuentes de tensiones políticas provinieron desde otros lugares. Este Foro comienza en 2004 y termina recién en 2008, en el inicio del segundo período gubernamental de Lula Da Silva. En este extenso proceso se sucedieron modificaciones políticas, de las que describiremos las más importantes.

En primer lugar cabe preguntarse cómo fue concebido el Foro Nacional del Trabajo. Para el partido en el gobierno (PT) era la oportunidad de formar una “gran mesa del consenso nacional” de la que participarían representantes empresariales y representantes de los trabajadores de acuerdo a una composición “tripartita” y “paritaria”<sup>20</sup> con el objeto de discutir una “nueva” legislación sindical y del trabajo, según el entonces ministro de Trabajo, Jaques Wagner mediante “... el consenso y no la imposición” (*Folha De São Paulo*, 29/6/03). Los objetivos iniciales del Foro Nacional del Trabajo fueron, básicamente, democratizar las relaciones laborales con el objeto de virar hacia un modelo sindical organizado en torno a la autonomía y la libertad.<sup>21</sup>

En este marco tanto el PT como la CUT se encontraban ante la disyuntiva de la postura a asumir y el espacio político que debían ocupar. Por su parte, el PT estaba tironeado por el camino forjado junto a la CUT y los apoyos políticos con

los que había llegado al gobierno. Por otra parte, la CUT vacilaba entre apoyar el proyecto presentado por el gobierno, postura expresada públicamente por el entonces Secretario General de la CUT, João Felício<sup>22</sup>, y arribar a un acuerdo con agrupamientos sindicales que disputaban su mismo espacio político. Finalmente, los representantes empresariales proponían mayor “flexibilización” de las relaciones laborales debido a que los “costos” del trabajo eran elevados.

En esta instancia institucional de diálogo político fue donde se observó nítidamente las tensiones originarias en el vínculo entre PT y CUT, una remite a los problemas de representación política y, otra al espacio político que debía ocupar la CUT. A esta situación conviene agregar un elemento más: la falta de cultura política de diálogo entre los agrupamientos sindicales. En este sentido, se destaca que en la mesa de diálogo “Os empresários todos bonitinhos, sentadinhos, empresários da indústria, do comércio, da agricultura, das finanças, como se não tivessem problemas entre eles, mas todos se comportando unitariamente e nós brigando na mesa” (Entrevista en profundidad a Arthur Henrique, presidente de la CUT).

Lo cierto fue que en 2005 se dieron a conocer a la opinión pública los hechos de corrupción política por parte de dirigentes del PT. El “mensalão”<sup>23</sup> constituyó una oportunidad inédita para la oposición político-partidaria del PT. Tanto los partidos políticos opositores como los medios masivos de comunicación más importantes impulsaban la renuncia de Lula Da Silva a la presidencia. Para contrarrestar esta iniciativa política, el PT apeló a sus alianzas políticas que, más allá de sus diferencias, accionó bajo el paraguas de la Coordinadora de Movimientos Sociales (CMS). El apoyo que provino desde este espacio político, principalmente, fue hacia el régimen democrático y, secundariamente, a Lula Da Silva y se expresó en una serie de marchas, caminatas y actos públicos con el objeto de denunciar lo que a su juicio constituía la desestabilización de un gobierno elegido democráticamente. En efecto, durante el año 2005 se organizó una campaña en apoyo al proyecto político que encarnaba Lula Da Silva. Esta se expresó mediante la elaboración del documento “Carta al pueblo brasileño”<sup>24</sup> y, el 16 de agosto de ese año, en Brasilia, se realizó una movilización política, de alcance nacional, a la cual asistieron veinte mil personas. Esta campaña culminó con la recepción por parte del presidente Lula Da Silva, en el Palacio de Gobierno, de los principales referentes políticos de la Coordinadora de Movimientos Sociales.

### *Segundo mandato: consolidación del vínculo perdurable y desgranamiento por izquierda*

Reelegido Lula Da Silva en 2007 se re-activa el Foro Nacional del Trabajo y sus resultados políticos conformaron a las partes interesadas sin provocar una colisión de intereses. Sin embargo, poco existió de lo que se esperaba del planteo político original, es decir, de “diálogo político”. Así fue que se llegó al reconocimiento por parte de la autoridad estatal de los principales agrupamientos sindicales: CUT, Fuerza Sindical (FS), Unión General de Trabajadores (UGT) y Nueva Central Sindical de los Trabajadores (NCST).<sup>25</sup> Este reconocimiento fue producto de una negociación entre el Ministerio de Trabajo y los agrupamientos sindicales de

criterios que deberían cumplir estas organizaciones. Así, se llegó a lo siguiente: el Estado solicita una representación mínima de 100 sindicatos y la comprobación de una representación del 5% de los trabajadores afiliados en el país. Con ello, los agrupamientos reconocidos accedían a la fuente de financiamiento consistente en la percepción de un 10% del total de la Contribución Sindical (Carneiro Araujo y De Oliveira, 2011). Esta forma de financiamiento contenía un costo político para la CUT ya que sus principios identitarios remitían a la anulación del “impuesto sindical”. En efecto, la persistencia del “impuesto sindical” constituye un campo de problemas a resolver por parte de la CUT.

Más allá de esto, cabe destacar que se sucedió un cambio en el escenario económico, modificando así las posibilidades políticas de la acción sindical y la de los movimientos sociales. Durante el primer mandato gubernamental de Lula Da Silva el PBI de Brasil promediaba el 2%, mientras que en el segundo el contexto económico mejoró notablemente. El Programa de Aceleración del Crecimiento aplicado por la entonces ministra de Economía, Dilma Rousseff, capitalizó esta situación económica favorable y, también, se sumaron los efectos positivos de las políticas sociales. Finalmente, se destaca la mejoría en el funcionamiento del mercado de trabajo, el que creó oportunidades laborales, creó puestos de trabajo y mejoró la calidad de los puestos existentes.<sup>26</sup>

La mejoría en los principales indicadores macroeconómicos permitió un mayor margen de acción política y un re-acomodamiento de los agrupamientos sindicales y los movimientos sociales. La importancia de esto puede observarse en perspectiva, retrotrayendo al momento en que el PT accede al poder político. Como se planteó, la oposición política y social al gobierno de FHC se agrupó en el “Foro Nacional de Luchas por la Tierra, el Trabajo y la Ciudadanía”. Esta experiencia política, que aglutinaba partidos, sindicatos y movimientos sociales, tuvo sentido hasta la situación en la que el PT accedió al poder político. Luego se organizó la Coordinadora Nacional de Movimientos Sociales, en la que la representación partidaria quedó excluida. Esto implicó una primera transformación en la articulación política de sindicatos y movimientos, que, tuvo efectividad durante el primer gobierno de Lula Da Silva y particular relevancia durante 2005 en la coyuntura políticamente crítica del “mensalao” y hasta el momento electoral de 2006. Con posterioridad perdió relevancia ya que el gobierno de Lula Da Silva mostraba un carácter de “colaboración de clases” que chocaba con los intereses políticos de los principales apoyos de la CMS. Así fue como en el segundo mandato los re-alineamientos mostraron gran dinamismo y dibujaron nuevos contornos. Las posturas iban desde el “apoyo crítico” hasta la “crítica frontal”<sup>27</sup>, inclusive en este último ya se puede observar una falta de apoyo al PT. En lo que respecta a la relación de “apoyo crítico” se puede consignar a la CUT, UNE, Marcha Mundial de las Mujeres (MMM) y parte de organizaciones sociales vinculadas a los derechos humanos. En el tipo de vínculo “crítica frontal” es posible registrar al MST, pastores sociales, Mujeres en Lucha, etc.

El primer tipo de relación combinó la acción política en espacios institucionales de diálogo originados por el gobierno nacional –Foros y Consejos Nacionales–

con la expresión de su fuerza de presión en el espacio público. Los principales reclamos y la presión ejercida sobre el partido en el gobierno remitían a las condiciones laborales, especialmente, a la reducción de cantidad de horas laborales semanales y, también, por un aumento en el salario mínimo. Ambos requerimientos se concretaron. La cantidad de horas semanales para el trabajo pasó de 44 a 42 hs. Cabe destacar que el logro más relevante fue el aumento del salario mínimo, iniciativa emprendida por la CUT a sabiendas que si bien no constituía una demanda novedosa en el segundo mandato gubernamental tenía mayor factibilidad que en el primero. En efecto, ahora se trataba de un partido en el gobierno que mostraba fortaleza, que había sido re-electo y, sobre todo, que había salido airoso de la embestida política de la oposición en la coyuntura abierta por los sucesos de corrupción. De este modo, el aumento del salario mínimo, que tarde o temprano termina impactando en los trabajadores registrados, constituyó una de las principales líneas de acción política de los agrupamientos que plantearon una relación de “apoyo crítico”. Este espacio político pudo ser explotado a sabiendas que la presión ejercida hacia el partido en el gobierno no derivaba en falta de apoyo, sino, más bien, en intentar imprimir igualitarismo en el esquema político coalicional que lideraba el PT.

El segundo tipo de relación, basado en la “crítica frontal”, terminó de estructurarse cuando los principales dirigentes del MST, las pastorales sociales y organizaciones sociales observaron las limitaciones políticas que el mismo Lula Da Silva le imprimió a sus iniciativas estatales. Como se señaló, la idea principal de los gobiernos de Lula se organizó en torno a ser un gobierno de “continuidad con cambio”, lo que constituía una clara señal al ala derecha de sus apoyos políticos.

Así, el MST fue uno de los primeros en advertir esto. Este agrupamiento asistió a las instancias de participación institucional, es decir, a los Consejos Nacionales y las Conferencias. Sin embargo, lo pactado con el gobierno nacional consistente en la recuperación de 800 mil tierras en el período de los dos mandatos gubernamentales nunca se cumplió, ni se acercó a esa cantidad. La recuperación de 100 mil tierras por año se efectivizó no en un año sino en ocho. En efecto, el pedido así como la oportunidad histórica de “reforma agraria”, cuyo diseño se hizo en el marco del Consejo Nacional perteneciente al Ministerio de Agricultura. Esto no sucedió. La falta de implementación de esta política tuvo su contracara en los beneficiados por el agro-negocio, los latifundistas que se dedican a la exportación. Continuar sosteniendo estos intereses por parte del PT le ha valido la creación de un nuevo espacio de articulación política de confrontación hacia el gobierno, la Asamblea Popular. Además, el MST comenzó a realizar nuevas alianzas, en especial con el agrupamiento sindical Fuerza Sindical, histórico rival de la CUT. Estas situaciones suponen dos cosas, por un lado, un desgarnamiento por izquierda de los apoyos históricos del PT y el vínculo entre MST y FS un nuevo campo de tensiones políticas que no se sabe a ciencia cierta dónde puede terminar.

## El peronismo kirchnerista en el gobierno nacional

### *La presidencia de Néstor Kirchner: ampliando las bases sociales del proyecto nacional*

Néstor Kirchner asume en mayo de 2003 sobre las cenizas de la profunda crisis política, social y económica de 2001. La oferta electoral para las elecciones presidenciales cristalizaba dramáticamente el fraccionamiento del sistema de partidos. El Partido Justicialista habilitó tres candidaturas presidenciales bajo diferentes etiquetas frentistas: Carlos Menem (Frente de la Lealtad), Néstor Kirchner (Frente para la Victoria) y Adolfo Rodríguez Saá (Frente del Movimiento Popular). Menem fue el candidato más votado con el 24% de los votos y Kirchner lo siguió con el 22%. La decisión del primero de no competir en la segunda vuelta, convirtió al segundo automáticamente en el Presidente electo.

La elección de Néstor Kirchner fue totalmente legal pero el bajo porcentaje de votos con que se vio obligada a asumir la fórmula Kirchner-Scioli hablaba de cierto déficit de legitimidad. Kirchner dedicó un enorme esfuerzo político para saldar este déficit y, desde el momento de su asunción, ubicó a su gobierno como piedra basal de una etapa refundacional que tomaba distancia no sólo de la década menemista sino también del primer gobierno de la transición democrática, el de Raúl Alfonsín, a quienes asimilaba en una común experiencia de continuidad y profundización de las políticas neoliberales implementadas por la dictadura militar iniciada en marzo de 1976. Para ello, el gobierno de Kirchner fue articulando un relato en términos de una Argentina Nueva, en ruptura con el pasado.

En materia económica, ello se traducía no sólo en la necesidad de superar la crisis sino, principalmente, en sustituir el modelo económico neoliberal excluyente por uno nuevo basado en la intervención del Estado y la inclusión social. En términos políticos, implicaba no sólo restablecer el colapsado sistema de partidos sino dar cabida institucional a un mundo social con escasos nexos con las arenas de decisión política.

En ese mundo social se reconocían un heterogéneo conjunto de organizaciones que cubrían una variada agenda de resistencias frente a las distintas arbitrariedades del poder político y económico. Las organizaciones más antiguas, eran las vinculadas al movimiento por los derechos humanos, nacidas en la confrontación contra el autoritarismo. Otras, surgieron en los '90, en el escenario de fragmentación y desintegración social producto de las políticas neoliberales, y encausaron la lucha colectiva en forma de organizaciones ambientalistas, territoriales, de pueblos originarios, de trabajadores desocupados y piqueteras. La brutal desestructuración del mundo del trabajo –con su secuela de desocupados, jubilados anticipados, precarizados e inempleables– sumado al retiro del Estado de sus funciones de proveedor y garante de determinados bienes sociales, amplió el concepto de vulnerabilidad.

El conflicto social traspasó así los límites del ámbito laboral, no sólo porque muchos de sus miembros ya no eran “trabajadores” –formalmente hablando– sino porque la lucha había virado de la defensa de las condiciones de trabajo a la defensa de las condiciones de subsistencia de amplios sectores sociales. El conflicto so-



cial sufrió así un doble descentramiento: de la fábrica al territorio y de los conglomerados urbanos a los espacios regionales del interior del país.<sup>28</sup> Como lo señalaba el dirigente de la Federación de Tierra y Vivienda (FTV), Luis D'Elía, *“nosotros creemos que hubo un desplazamiento organizacional de la clase obrera, ya no es la fábrica el ámbito de organización de la clase sino que es el territorio, por eso los movimientos de desocupados y las organizaciones territoriales tienen mucha más vitalidad que el movimiento obrero organizado”* (D'Elía, 2002).

El peronismo, desde sus orígenes, sostuvo un vínculo relacional diferenciado con los trabajadores organizados y con ese conjunto de límites más difusos conformado por los “humildes” o los “cabecita negra”. Con el movimiento obrero organizado estructuró un arreglo institucional a través de la ley de Asociaciones Profesionales que definía los márgenes de la relación Estado-Sindicatos. Con los “humildes” conformados por los sectores sociales pobres que quedaban por fuera de las protecciones vinculadas a la condición salarial (mujeres solas, ancianos, niñez desprotegida, etc.), quienes originalmente fueron objeto de las políticas llevadas adelante por la Fundación Eva Perón. Más tarde, con la caída del peronismo en 1955 y la disolución de esa institución, los gobiernos que se sucedieron no implementaron políticas sistemáticas para esos sectores sociales. Con la ampliación de los sectores vulnerables como consecuencia de las políticas económicas de la última dictadura militar (1976/1983), los gobiernos democráticos que se sucedieron a partir de 1983 implementaron distintos programas. Entre ellos, nos interesa resaltar aquí que, a pesar de la impronta neoliberal del gobierno peronista de Carlos Menem (1989/1999) y del descompromiso del Estado respecto a mínimos de cohesión e integración social, ese gobierno mantuvo niveles elevados de gasto social en el marco de un nuevo paradigma focalizado de políticas sociales. El peronismo, en sus diferentes momentos históricos, no propició protecciones universalistas vinculadas a la condición de ciudadanía. Optó por esquemas de protección orientados a poblaciones específicas y mediados en su implementación por sus dirigentes territoriales, especialmente en la provincia de Buenos Aires. Eso dio lugar al desarrollo de una “política de los pobres” como la nominara Javier Auyero (2001).

Por ello, el frente piquetero, representaba para Néstor Kirchner un desafío complejo. Por un lado, el gobierno necesitaba desactivar con urgencia el “frente piquetero” que no dejaba de movilizarse desde fines de los noventa. Ya no se trataba de sectores pobres atomizados sino de organizaciones con presencia territorial, alto grado de organización y gran capacidad de movilización. Por otro lado, la señal política que se intentaba dar era en términos de ruptura con el pasado reciente, por tanto las políticas a impulsar debían comunicar el cambio de paradigma focalizado a uno de integración.

La recuperación del nivel de actividad económica generaba un escenario más favorable a la acción reivindicativa y si durante el interregno de Duhalde las movilizaciones piqueteras se habían dado en un contexto de retracción de la movilización sindical, ahora, se temía que ambos actores sociales convergieran en una movilización conjunta a la que podían sumarse las “cacerolas” de la clase media.

De allí que, una primera señal que dio el gobierno fue reubicar los planes sociales para los desempleados (Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados) en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social. El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social oficiaría de auxiliar técnico para transformarlos en empleo genuino, marcando así una clara distinción entre política social y política de empleo. En esa lógica, el gobierno dejó de crear planes PJyJHD y se orientó a la creación de subsidios para micro-emprendimientos productivos y de servicios. Los planes llegaban a 2 millones de personas, preveían una contraprestación laboral y eran manejados por los tres niveles de gobierno que tenían muy baja capacidad de control sobre los desocupados y el efectivo cumplimiento de las contraprestaciones laborales. Fue a través de la gestión coordinada que el gobierno se acercó a las organizaciones de desocupados más cooperativas (la Federación Tierra y Vivienda liderada por Luis D'Elía y la Corriente Clasista y Combativa de Juan Carlos Alderete), al tiempo que apuntó a aislar a los movimientos piqueteros más duros (el Polo Obrero de Pitrola y el Movimiento de Jubilados y Desocupados de Castells), instalando el discurso de que eran esas organizaciones las que aspiraban a reeditar sucesos como los de 2001.<sup>29</sup> Pero –como línea general– la política del gobierno fue no criminalizar la protesta social, manteniendo controlada y limitada la represión estatal.

Respecto del movimiento obrero, el kirchnerismo se acercó a las dos grandes centrales sindicales, la CGT y la CTA e impulsó la aprobación de una nueva ley de ordenamiento laboral que reemplazara a la cuestionada “ley Banelco”.<sup>30</sup> La CGT oficial –comprometida con el escándalo de las “coimas”– no tenía demasiado margen para la crítica y la CTA, pese a que el proyecto no modificaba los pilares de la estructura sindical que la nueva Central reclamaba –en especial el monopolio de representación que la CGT ostentaba en el tercer nivel–, decidió acompañar el nuevo proyecto que ponía cierto coto a las iniciativas flexibilizadoras.

A poco de asumir el gobierno, los dirigentes de la CTA llevaron al presidente Kirchner un estudio que demostraba que iba a terminar su primer año de gobierno con la menor participación del salario en la distribución del ingreso que registraba la historia argentina (23% del ingreso total). El Presidente advirtió a los empresarios que si no aumentaban, el gobierno lo haría por decreto. Fuera de este puntapié inicial, la política del nuevo gobierno en materia de salarios fue fijada en base a dos límites: no habría aumentos por productividad como reclamaba la Unión Industrial Argentina (UIA) pero tampoco habría aumentos por decreto como reclamaba la CGT.

Tras la cesación de pagos de la deuda pública, la salida de la Convertibilidad y la devaluación de principios de 2002, Kirchner arrancó su gestión con el imperativo de dinamizar el consumo interno para no interrumpir la recuperación de la producción iniciada en la parte final del gobierno de Duhalde. El desafío era incrementar la capacidad de compra de los asalariados, sin arriesgar el incremento en la competitividad logrado con la devaluación. Las líneas de acción apuntaron a la recuperación del trabajo: revalorizar el sistema laboral a través de la negociación colectiva, administrar los conflictos con el rol mediador del Estado, reformar el Sistema de Seguridad Social, combatir al trabajo en negro, revertir las políticas

flexibilizadoras, recuperar derechos de los trabajadores y mejorar la distribución del ingreso.

Por ese camino, el gobierno se encaminaba a establecer relaciones de cooperación con los sindicatos, ya que estas medidas apuntaban a restablecer algunos de los pilares del modelo histórico de relación con el sindicalismo. La dificultad radicaba en las transformaciones estructurales del mercado de trabajo. Las paritarias involucraban a los más de tres millones de trabajadores privados en blanco (el 20% de la PEA) pero no alcanzaba a los cinco millones y medio de trabajadores en negro, ni a los cuatro millones de desempleados abiertos o encubiertos, ni a los más de dos millones de trabajadores del sector público (que si bien no eran los peor pagos, sí los más atrasados). Esta segmentación del mercado de trabajo –heredera de las políticas de los noventa– se traducía en una multiplicidad de actores e interlocutores y explican buena parte de las dificultades de la recomposición del vínculo agrupamientos sindicales-gobierno peronista.

La política laboral del gobierno apuntó a devolverle homogeneidad a la retribución salarial a través de la negociación colectiva articulada por sectores, ramas y empresas.<sup>31</sup> Cada sector, en el marco de paritarias, negociaría según sus posibilidades y condiciones. El gobierno se alineó del lado de las demandas de los trabajadores e incluso, para hacer viables los reclamos de gremios afines, impulsó un sistema de subsidios entre sectores manejado por acuerdo entre las carteras ministeriales. La evolución de la negociación colectiva fue positiva desde 2003 en adelante, alcanzando un pico en 2008. Los cambios no sólo se verificaron a nivel de la cantidad de convenios homologados sino también en los contenidos de la negociación, siendo el salario el ítem predominante. También fue positiva la relación entre el salario de convenio y el salario efectivo, que se situó alrededor del 90%. Eso quiere decir que la negociación colectiva fue recuperando su relevancia como instancia de determinación colectiva de salarios, revirtiendo la tendencia instalada en los '90 en que los empresarios abonaban salarios más altos que los de convenio como herramienta para “individualizar” la relación salarial con el claro objetivo de fracturar la solidaridad del colectivo laboral.

Si bien en un principio se auguraba un acercamiento más afín con la CTA –incluso se especulaba que se le otorgara la personería gremial–, Kirchner se mantuvo equidistante entre las dos centrales sindicales, conciliando apoyos de ambas. Por el lado sindical la actitud también fue de colaboración. En ambas centrales la mayoría de los dirigentes comparten la identidad peronista y ello no es un dato menor. El gobierno tomó iniciativas en aspectos sensibles para los sindicalistas como el sistema previsional y las obras sociales. En materia previsional, impulsó una ley de reforma –que se aprobó en tiempo récord– que apuntaba a fortalecer el sistema de reparto en detrimento del de capitalización (administrado por las AFJP). La iniciativa contó con el apoyo de los grandes agrupamientos sindicales –CGT y CTA– y con la crítica de partidos de oposición por la “celeridad” que el gobierno imponía a la cuestión y que no habilitaba el debate político y técnico profundo. Si bien las Obras Sociales se mantuvieron en el esquema desregulador diseñado por el menemismo, el nuevo gobierno tomó varias de las demandas sin-

dicales orientadas a evitar el traspaso masivo de afiliados de una obra social a otra, favoreciendo la permanencia en la obra social de origen (la que le corresponde al empleado según su rubro de actividad). La recuperación del mercado de trabajo formal contribuyó también al fortalecimiento de las obras sociales al recomponer sus bases de representación y, por ende, de recaudación. Esto, naturalmente, permitió restablecer vínculos entre gobierno y sindicatos y, progresivamente, el sindicalismo retomó protagonismo en el papel de “ganar la calle” cuando la administración kirchnerista así lo demandaba.

La construcción discursiva del oficialismo en términos de “ruptura con los ‘90” que el gobierno instaló en éste y otros temas, le permitió construir un consenso amplio que contribuyó a su legitimación. En este sentido, el movimiento de derechos humanos fue otro de los objetivos del gobierno en su afán por ampliar las bases sociales de su coalición.<sup>32</sup> Consolidado en la década del ‘80 en la lucha contra la dictadura, se conformaba por un conjunto de organizaciones reconocidas y diferenciadas en su accionar y reclamos: la Asamblea Permanente por los Derechos Humanos (APDH), las Madres de Plaza de Mayo (con sus líneas internas), las Abuelas de Plaza de Mayo, H.I.J.O.S., el Servicio de Paz y Justicia (SERPAJ) y el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), entre los más significativos. El gobierno llevó adelante una serie de iniciativas políticas, de fuerte contenido institucional, como la renovación de la Corte Suprema de Justicia y la reapertura de las causas por violaciones a los derechos humanos acaecidas durante la última dictadura militar y otras, de alto contenido simbólico como la creación del Museo de la Memoria en el edificio de la ESMA o el retiro de los retratos de Videla y de Bignone de la galería del Colegio Militar.

En el relato oficial el tema de los derechos humanos tomó centralidad y fue conjugando palabras, representaciones, símbolos y sentidos que reconocían una doble vertiente: el movimiento de derechos humanos y el mundo militante. El relato conjugaba en primera persona, la experiencia de la generación setentista, militante y combativa, de la cual la pareja presidencial se sentía parte. El tono épico del relato combinaba alternativamente las figuras de la víctima martirizada con la del guerrillero heroico, interviniendo en la batalla discursiva, y obviamente de sentidos, sobre la violencia política de los 70.<sup>33</sup> Las Abuelas de Plaza de Mayo, H.I.J.O.S. y una parte de las Madres de Plaza de Mayo-Línea Fundadora se encolumnaron junto al gobierno. El resto de los organismos conservó una postura de mayor autonomía.

Es importante hacer mención en el análisis de esta etapa, la relación del gobierno de Kirchner con los medios de comunicación porque la escena mediática fue un espacio decisivo para la estrategia de acumulación del kirchnerismo. Los noventa habían instalado la *farandulización* de la política. La pantalla chica se convirtió en el ámbito de satanización, ridiculización y exaltación de los más variados personajes políticos. Los sanos límites del decoro institucional se esfumaron y se instaló una forma de comunicación entre clase política y ciudadanía totalmente mediada por las reglas de juego de la televisión: la economía de palabras frente a la imagen, la imposibilidad de contra-réplica, la selección cuidada

de lo visible. La opinión pública se construyó cotidianamente según las necesidades del rating. En la génesis de la crisis de 2001 está el aporte de los medios masivos de comunicación, la *tinellización* de lo político tributó en forma directa al “*que se vayan todos*”. Néstor Kirchner tenía muy presente cómo ese poder se había acrecentado con el proceso de concentración de los medios tras las políticas neoliberales.

Kirchner proveniente de una provincia distante, no tenía ni una imagen atractiva ni era un gran orador político (condiciones éstas que sí reúne su esposa). Por ello, instaló un dispositivo de comunicación unilateral, aprovechando las oportunidades institucionales para enviar su mensaje político y evitó otorgar entrevistas o dar conferencias de prensa que permitieran la repregunta. Según Marcos Novaro “durante toda la presidencia de Néstor Kirchner su estrategia comunicacional fue tan centralizada y unidireccional como dependiente de medios privados, en particular del que había concentrado la mayor porción del mercado en los años anteriores, el Grupo Clarín (Novaro, 2012: 133). Cristina Fernández, en cambio, centraría su estrategia comunicacional en el canal oficial.

Días antes de traspasar el poder a su esposa, el gobierno aprobó la operación conjunta de Cablevisión y Multicanal, concediendo al grupo Clarín una posición dominante en el negocio de televisión por cable. Al mismo tiempo, permitía el acceso a licencias a organizaciones sin fines de lucro y se creaba la señal educativa del Canal Encuentro.

En términos de balance, el gobierno de Néstor Kirchner se vinculó al conjunto de los movimientos sociales a través de una política de no criminalización de la protesta social y, con el movimiento obrero en particular, a través de la reedición –en el nuevo escenario– de los mecanismos probados históricamente por el peronismo en su vinculación con el actor sindical.

### *La estrategia partidaria de Néstor Kirchner*

La elección de 2003 y el triunfo de Kirchner fue resultado del armado de Duhalde y, como dijimos, el peronismo presentó tres candidatos distintos. Una vez resuelta la sucesión presidencial, el peronismo se realineó bajo el liderazgo de Néstor Kirchner. En las elecciones a legisladores nacionales de mediados de 2003, sólo en tres provincias hubo más de una lista peronista. El PJ obtuvo el 35% de los votos para diputados a nivel nacional, lejos del 60% obtenido por los tres candidatos presidenciales del PJ en abril de 2003, pero suficientes para garantizar al gobierno una mayoría legislativa peronista (Zelaznik, 2012: 99).

En el peronismo nunca conviven dos Príncipes. La tensión entre Kirchner y Duhalde fue creciente e incluía a sus respectivas esposas. Por ello, controlar la estructura del PJ se convirtió en el objetivo estratégico del Presidente. La “transversalidad” tenía más de retórica que de rédito político. Si bien le permitía a Kirchner atraer a un electorado de centro-izquierda no resolvía la disputa al interior del PJ. El FPV sería la herramienta política para esa disputa, consolidando su liderazgo al interior del Partido Justicialista (PJ). En las elecciones legislativas de 2005, sólo en seis distritos se presentaron listas peronistas alternativas, aunque

entre ellas estaba la Provincia de Buenos Aires, donde la lista encabezada por Cristina Fernández de Kirchner se impuso a la encabezada por Hilda González de Duhalde.

Para las elecciones de 2007 en que se jugaba la renovación presidencial y de legisladores nacionales, Kirchner ideó una coalición destinada a captar el reticente voto de las clases medias progresistas, huérfanas políticamente desde la debacle de la Alianza en 2001. La “Concertación Plural” como se denominó a la alianza entre los Radicales-K y el FPV se expresaría en la fórmula Cristina Fernández de Kirchner (FPV)-Julio Cobos (Radical-K, ex gobernador de Mendoza), que obtuvo el 45% de los votos, ganando en 21 de los 24 distritos y casi duplicando el caudal electoral del segundo candidato, Elisa Carrió de la Coalición Cívica, que obtuvo el 23%. Ello le permitió al FPV retener la presidencia sin necesidad de segunda vuelta electoral y consolidar una mayoría legislativa en ambas cámaras (Zelaznik, 2012: 100).

A pesar del cómodo triunfo electoral, la estrategia de atraer a las filas del kirchnerismo a los sectores medios urbanos vía la cooptación de algunos de los dirigentes más encumbrados del radicalismo no resultó eficaz. Cristina obtuvo el 58% de los votos de las 19 provincias del interior, pero sólo el 40% en los cinco distritos más grandes (Ciudad Autónoma de Buenos Aires y provincias de Buenos Aires, Córdoba, Mendoza y Santa Fe), siendo la votación aún menor en las cuatro capitales de esas provincias sumadas a la ciudad de Buenos Aires (25% de los votos). Ello fue más aguda para el caso de las elecciones legislativas: el FPV obtuvo el 38% de los votos para diputados nacionales, el 41% en el interior, 36% en los cinco distritos más grandes y sólo el 17% en la CABA, sumada a las capitales de las cuatro provincias más grandes (Zelaznik, 2012:100).

Cuando Néstor Kirchner dejó la presidencia en manos de su esposa, a fines de 2007, se fijó un objetivo: “Voy a trabajar en la construcción de una herramienta institucional que debe ser plural y que incluya al PJ” (*Perfil*, 4/11/2007). Estaba a mitad de camino en un periplo que lo llevaría de regreso desde la aspirada transversalidad al deplorado “pejotismo”. El círculo se cerró cuando, en mayo de 2008, aceptó presidir el aparato burocratizado que tanto había criticado. La “herramienta institucional” que quiso construir, la Concertación Plural, ya había cumplido su función: garantizar la victoria electoral de Cristina Fernández. El experimento se extinguiría poco después, a medida que los radicales aliados al gobierno volvían a las filas opositoras (Malamud, 2012: 105).

### *La primera presidencia de Cristina Fernández de Kirchner (2007/2011)*

A poco de asumir, el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner dispuso por decreto un nuevo régimen de retenciones a las exportaciones de soja y girasol que abrió el conflicto más grave de la era K. La medida aglutinó a un conjunto heterogéneo de entidades agropecuarias que coordinó sus acciones a través de la llamada “Mesa de Enlace”: Sociedad Rural Argentina (SRA), Federación Agraria Argentina (FAA), Confederaciones Rurales Argentina (CRA) y las cooperativas de la Confederación Intercooperativa Agropecuaria, que convocaron al cese de la

comercialización de productos agropecuarios y al corte de rutas. La respuesta del gobierno fue ratificar la medida y polarizar el conflicto en la antinomia: Campo-Gobierno.

Durante los cuatro meses que duró el conflicto la batalla mediática entre el gobierno y el grupo Clarín, especialmente, abrió un segundo frente de conflicto. “La Presidenta expresó repetidamente el malestar con los medios por “azucar” el conflicto con los ruralistas, por “desinformar”, ocultar hechos, por sesgos impropios o, finalmente, por desestabilizar al propio gobierno”. (...) “La ruptura se inscribió en una puja entre el kirchnerismo y el Grupo Clarín por el control de Telecom, convertido en ambición estratégica en función del proceso de convergencia entre medios y telecomunicaciones. La cobertura adversa al gobierno, leída como un “apriete” corporativo, decidió el paso de la estrategia de convivencia a una de confrontación total” (Kitzberger, 2012:183).

Finalmente, el gobierno envió un proyecto de ley al Congreso Nacional con la intención de legitimar las retenciones. Una vez aprobado en la Cámara de Diputados (con notorias deserciones en el bloque oficialista), el tema pasó a la Cámara Alta donde la votación resultó empatada y el vicepresidente Cobos, a cargo de la presidencia del Senado, zanjó la cuestión con su voto “no positivo”.

Para el gobierno, la derrota significó un quiebre en muchos sentidos: la evaporación de buena parte de su base electoral, el fracaso de su estrategia de alianza con los radicales-K, la posibilidad de aumentar los ingresos públicos vía las retenciones y el inicio de una de las batallas más duras con las empresas del grupo Clarín que tuvo un punto de inflexión con la aprobación de la ley 26.522 de Servicios de Comunicación Audiovisual, conocida como Ley de Medios.<sup>34</sup>

Los estilos políticos disímiles de Néstor y Cristina Kirchner cambiaron la dinámica de los conflictos sociales y políticos. Néstor navegó en la heterogeneidad de los movimientos sociales, en la imposibilidad de los mismos de articular una respuesta unificada para posicionar sus demandas que hizo viable su política de cooptación selectiva de los dirigentes más cooperativos. Cristina hizo de la confrontación un estilo de gobierno apoyándose cada vez más en la CGT, por falta de una fuerza política “propia” para afrontar los conflictos en el espacio público y, a diferencia de su esposo, le tocó enfrentarse con intereses corporativos consolidados. En el caso de las entidades representativas del campo, su estrategia de confrontación contribuyó a unificar el frente de las organizaciones agropecuarias que estaba lejos de ser homogéneo. Con el grupo Clarín convirtió en enemigo a un ex aliado, en un momento en que se consolidaba la transición de unos medios tradicionales a una arena comunicacional con nuevos escenarios y protagonistas, en la que las redes sociales insinuaban su potencialidad como una particular esfera pública.

La inesperada muerte de Néstor Kirchner, el 27 de octubre de 2010, le brindó al kirchnerismo, en tanto fuerza política, la persistencia del mito. Su fallecimiento alteró profundamente el tablero político, no sólo cambiando quién sería el próximo candidato oficialista (dado que estaba previsto que fuera Néstor Kirchner), sino también el lugar ocupado por la Presidenta en el mismo. Lo cierto es que la muerte de su esposo, facilitó la reelección de Cristina Fernández, subiendo la intención de

voto en las encuestas de opinión pública y generó una corriente de empatía entre la Presidenta y una amplia franja de la sociedad que hasta ese momento no había demostrado apoyo hacia el oficialismo, especialmente entre los sectores medios y los jóvenes.

Asimismo, desde el fallecimiento de Néstor Kirchner la fuerte alianza entre el kirchnerismo y la CGT liderada por Hugo Moyano comenzó a resquebrajarse. El creciente enfrentamiento se manifestó a través de cruces públicos y amenazas latentes. A pesar de ser un interlocutor obligado, el sindicalismo cegetista ha ido perdiendo peso político y ha visto restringido su lugar institucional corporativo. Tampoco para la CTA su acercamiento al kirchnerismo ha rendido los frutos esperados ya que no logró obtener el reconocimiento estatal prometido.

La pérdida de viejos aliados, fue reemplazada por la búsqueda de nuevos apoyos en sectores sociales a los que se movilizó en pos de iniciativas puntuales: las distintas vertientes del movimiento por la libertad sexual en defensa de la ley de Matrimonio Igualitario y, especialmente, los jóvenes a quienes desde el gobierno se los interpeló como custodios del legado de Néstor Kirchner.

El marcado crecimiento económico se tradujo en un proceso de recuperación del empleo, renegociación de los salarios por encima de la inflación y consumo que cambiaron el humor político de los argentinos. El apoyo hacia la gestión gubernamental y la figura presidencial creció mes a mes a lo largo de 2011, hasta converger en la reelección de octubre con el 63% de imagen positiva y sólo el 16% de imagen negativa. La denuncia de algunos casos de corrupción y los altos niveles de inflación no tuvieron mayor impacto ni en la opinión pública, ni en el comportamiento electoral.

Carlos Menem no trató de hacer un nuevo peronismo, se limitó a cambiar el sentido de las políticas públicas tratando de encajar lo nuevo en lo viejo. El kirchnerismo sí se lo propuso, con la transversalidad primero, con el desplazamiento de la liga de gobernadores y de la rama sindical, con la preeminencia de los movimientos sociales y de la juventud de “La Cándida”. Sin embargo, es difícil leer al kirchnerismo como una suerte de posperonismo. La historia reciente nos demuestra que frente a la ausencia de una oposición sólida es el propio peronismo el que genera su propia alternancia y, para hacerlo, recurre a la alquimia de todos sus elementos constitutivos porque, en definitiva, para su lógica de construcción política *para un peronista no hay nada mejor que otro peronista*.

## Conclusiones

Las vinculaciones entre partidos, sindicatos y movimientos sociales por definición siempre se hallan en tensión. El presente artículo se propuso analizar el conjunto de relaciones mantenidas entre partidos políticos, sindicatos y movimientos sociales en Brasil y en Argentina durante el período 2003/2011, momento en que el Partido de los Trabajadores y el Frente para la Victoria –peronismo– acceden al gobierno nacional.

Sin embargo es preciso señalar que los procesos políticos que explican estas interacciones provienen de dos décadas atrás. En efecto, a mediados de los ochenta



del siglo XX será posible capturar las notables diferencias entre ambos países. Así, en perspectiva es posible observar que mientras en Brasil se estaban forjando los lazos entre partidos, sindicatos y movimientos sociales en Argentina éstos se estaban desarmando. En ese período, en aquel país se forjó un “vínculo perdurable” y de similar consistencia entre partidos, sindicatos y movimientos sociales al que se construyó en éste con el primer peronismo. A diferencia de Brasil, en Argentina el vínculo amalgamado durante la década del cuarenta del siglo XX, comenzó a desarticularse, de tal manera que, en la actualidad, esta desarticulación ha asumido un carácter “histórico”.

Estas diferencias en los vínculos entre partidos, sindicatos y movimientos sociales en Argentina y Brasil impactaron severamente en la gravitación política de los actores socio-políticos –sindicatos y movimientos sociales– en el régimen político y en la sociedad civil.

En Argentina, la derrota del peronismo en las elecciones de 1983 traccionó a la desarticulación del vínculo histórico entre partido y organizaciones sindicales peronistas. Hoy la lógica de construcción política del peronismo no tiene al actor sindical como relevante y la vuelta al “modelo histórico” de relación entre Estado-sindicatos ha preservado su gravitación institucional pero en los espacios políticos que habilita el gobierno nacional (negociación colectiva y Consejo del Salario Mínimo). De este modo, la proyección política del sindicalismo peronista se redujo notablemente debido a su pérdida de poder en el interior de la esfera partidaria. En este sentido y debido a los cambios en el vínculo, los apoyos y lealtades del sindicalismo peronista al partido peronista son muy cambiantes, definiéndose por sobre todas las cosas por la posibilidad de obtener demandas particulares de las asociaciones gremiales. De todos modos, el sindicalismo sigue siendo actor privilegiado al momento de garantizar “la calle” si el gobierno lo demanda, por lo que éste mantiene canales de diálogo abiertos en forma permanente.

En Brasil se asiste al reverso de este proceso en un similar contexto político, signado por la democratización. En efecto, los vínculos entre partidos, sindicatos y movimientos sociales se forjaron y aceptaron en el mismo momento que en Argentina se estaban desanudando. A pesar de las transformaciones ocurridas en este conjunto de relaciones, el PT llega al gobierno nacional con una coalición político-partidaria apoyada por la CUT y el MST, entre los principales actores sociales.

Las tentativas de institucionalizar el diálogo político por parte del PT en el gobierno –Conferencias o Foros Nacionales– se explican, en términos generales, por la cultura política brasilera y, en particular, por la trayectoria política sostenida con el principal agrupamiento sindical –la CUT– y por el apoyo de los movimientos sociales, el MST. El resultado de mayor relevancia de estos intentos de institucionalización, con el Foro del Trabajo, fue la modificación parcial del modelo sindical heredado de la época del varguismo. La novedad provino del reconocimiento estatal hacia los agrupamientos sindicales, constituyendo un verdadero modelo de pluralismo sindical.

En lo que respecta a la relación PT-CUT se destaca que su gravitación política no sólo se circunscribe al ámbito institucional sino que además dibuja un recorrido

que involucra cargos gubernamentales, la esfera partidaria y la llegada a la sociedad civil desde la misma organización.

Con los restantes movimientos sociales se destaca el vínculo con el MST, el que ha perdido consistencia. En el segundo mandato de Lula quedó claro el descontento de los líderes del MST por la ineficacia de las instancias de diálogo político organizadas por el gobierno nacional así como también la política de reforma agraria encarada por el PT. El MST comenzó a realizar acciones políticas conjuntas con Fuerza Sindical.



## Referencias

1. La reflexión se apoya en la perspectiva identitaria de la acción colectiva, anclada en las perspectivas de Touraine y Melucci. Para las ventajas conceptuales de este enfoque puede consultarse Iglesias (2008).
2. La CUT se funda en 1983 en San Bernardo Del Campo, San Pablo, Brasil. Se crea luego de haberse producido el primer Congreso de la Clase Trabajadora en Brasil (CONCLAT), en 1981. Los miembros fundadores de la CUT y los grupos sociales en que se apoyó posteriormente pertenecieron al Partido de los Trabajadores. Lo cierto es que la CUT se nutrió de diversos grupos, los que a finales de la década del setenta del siglo XX participaron en un sinnúmero de huelgas que terminaron paralizandando la región industrial del ABC paulista y a sus principales empresas automotrices y metalúrgicas. Cabe destacar que estas huelgas se realizaron en plena dictadura militar, y, eran actos y manifestaciones públicas que no estaban permitidos.
3. Se fundó en 1984, impulsado por diversos grupos sindicales, intelectuales, sectores de clase media y trabajadores así como también contó con la importante presencia de movimientos sociales, como las pastorales sociales, los estudiantes secundarios, etc.
4. Se fundó en 1984, registrando la presencia de, además de trabajadores rurales, intelectuales, grupos eclesiales ligados a la teología de la liberación y grupos sindicales de izquierda.
5. En el regreso a la democracia los primeros quince años se realizaron actos eleccionarios todos los años, desde 1985 hasta 1998 (Meneguello, 2002).
6. Por ello, Moody (1997) acuñó el término “sindicalismo de movimiento social”, que alude a la confluencia de dos lógicas de acción política –la sindical y la de movimiento social– en una misma identidad política. Las experiencias que analiza son la CUT de Brasil, el COSATU (Congress of South African) de Sudáfrica y la KTUC (Korean Trade Unions Congress) de Corea del Sur.
7. El primer principio remite al reconocimiento de la autoridad estatal hacia la organización sindical, que en este caso, es una por municipio. El segundo principio consiste en descontar un día de su salario anual que se aplica a todo trabajador esté o no afiliado, monto que es retenido por el Estado y luego es dirigido a la organización sindical.
8. Entre la bibliografía sobre la relación entre el PT y la CUT encontramos estudios que abordan la génesis compartida –Canepa (1982), Meneguello (1989), Keck (1991)–, las trayectorias y estrategias político-sindicales llevadas a cabo por cada uno durante la década del ochenta del siglo XX para resaltar el cambio con la propuesta original, la burocratización de la CUT y el PT en estas décadas, la morfología singular que adquiere el entendimiento entre ambas organizaciones en los noventa –Escobar De Oliveira (2008), Soares (2005), Oliveira (2004), Riethof (2004)–, la vinculación dirigencial e ideológica entre petistas y cutistas –Martins Rodrigues (2004 y 2002)–, hasta los que observan la relación entre ambas organizaciones una vez que Lula Da Silva obtuvo la presidencia en 2002: Galvao (2004 y 2007) y Radermachery Melleiro (2007), entre otros.
9. El PRN y el PT derrotaron a organizaciones partidarias importantes: el Partido del Movimiento Democrático Brasileiro (PMDB), el Partido Democrático Social (PDS) y el Partido Democrático de los Trabajadores (PDT). El primero liderado por Ulyses Guimaraes, el segundo por Paulo Maluf, ex gobernador de San Pablo, y el tercero por Leonel Brizola.

10. Pochmann (2005) describe el impacto de los procesos de reforma del Estado, privatización del sector productivo estatal –energía eléctrica, telecomunicaciones, siderurgia, etc.– y liberalización comercial en la ciudadanía.
11. También se lo ha llamado “sindicalismo propositivo”, indicando “...la derrota de Lula ante Collor de Mello en las elecciones de 1989, las alteraciones de estatutos promovidas por el III Congreso Nacional de la CUT (1988), que le otorga mayor importancia a las directivas en detrimento de las bases y oposiciones sindicales; el surgimiento de Fuerza Sindical, que se presenta como una alternativa...” (Galvão, 2004: 220).
12. El dirigente sindical que lideraba este espacio de oposición era Antonio Spis, histórico dirigente petrolero, miembro fundador de la CUT y del PT.
13. Categoría analítica acuñada por Cavarozzi (1996).
14. Doyón (2006) y James (1990) describen el modelo corporativista de organización de intereses de la clase trabajadora que se estructuró con el peronismo.
15. Senén González y Bosoer (1999: 10-11) arriesgan una hipótesis interesante al afirmar si efectivamente el gobierno de Carlos Menem significó la superación definitiva del modelo del sindicalismo peronista tradicional o más bien su salvataje tras el agotamiento del modelo social y económico que le había dado origen. Esto último explicaría la exitosa estrategia de cooptación del grueso de la dirigencia sindical peronista durante el primer gobierno de Menem.
16. Carneiro Araujo y De Oliveira (2011: 97) mencionan que “En el primer gobierno de Lula, de los 64 ministros nominados (o secretarios con status de ministros) 17 eran vinculados al sindicalismo y de esos, 14 de centrales sindicales. En el segundo mandato, de los 38 ministros nominados, 6 eran oriundos del sindicalismo y 4 de centrales sindicales”.
17. Dilma Rousseff lleva este sistema a su máxima expresión, ganando así la elección presidencial de 2012 con una coalición de nueve partidos.
18. El gobierno de Lula realizó Conferencias nacionales sobre Derechos Humanos, los medios de comunicación, el trabajo, la previsión social, etc.
19. Entrevista en profundidad realizada a Dary Beck Filho.
20. Para una descripción de cómo se ha conformado el Foro Nacional del Trabajo se puede consultar Carneiro Araujo y De Oliveira (2001).
21. El modelo sindical brasileño imitó al de Italia, inspirado en la Carta Nacional del Trabajo, elaborada por Mussolini. Un modelo corporativista y de monopolio de la representación de los intereses de los trabajadores.
22. Resolución de la Dirección Nacional de la CUT del 13 de abril de 2004.
23. Pago de sobornos por parte del gobierno nacional a Diputados y Senadores con el propósito de obtener apoyo a los proyectos elevados por el Poder Ejecutivo.
24. En este documento se planteaba respetar los principios del régimen democrático y del gobierno liderado por Lula Da Silva.
25. A septiembre de 2011 las centrales sindicales aglutinaban la siguiente cantidad de sindicatos: la CUT 2.137 organizaciones sindicales, un 30,67% de los sindicatos; FS 1.707, un 24,5%; UGT 1.016 sindicatos, un 14,58%; NCST 917 sindicatos, un 13,6%; CTB 528 sindicatos, un 7,58%; y, CGTB 388 sindicatos, un 5,57%. Cabe destacar que los dos últimos agrupamientos no fueron reconocidos como centrales sindicales por la autoridad gubernamental de Brasil. Extraído de: [www3.mte.gov.br/sistemas/cnes/relatorios/painel/GraficofiliadosCS.asp](http://www3.mte.gov.br/sistemas/cnes/relatorios/painel/GraficofiliadosCS.asp). Consultado el 30/09/2011.
26. André Singer (2013) demuestra que durante los gobiernos de Lula Da Silva se crearon 17 millones de puestos de trabajo registrados, lo que explicaría la existencia de un nuevo proletariado organizado en torno al empleo formal y diferenciado del surgido durante la década del cuarenta del siglo XX. También señala la persistencia de un subproletariado, es decir, de un conjunto de trabajadores ocupados en el sector servicios, con bajos salarios, precarizados en las condiciones laborales y con buen nivel de instrucción, nivel medio terminado.
27. Para ampliar esta dimensión se puede consultar Iglesias (2011).
28. La desestructuración de las llamadas “economías de enclave” de las áreas petroleras del sur y norte del país fueron escenario del surgimiento de los “fogoneros” y “piqueteros” que apelaron al “corte de

ruta” como estrategia de lucha contra el proceso de privatización impulsado por el gobierno menemista. Los “cortes” dieron visibilidad mediática a la protesta y si bien no eran una novedad en el repertorio de la protesta colectiva en la Argentina demostraron su efectividad frente a un modelo en que interrumpir la “circulación” era más viable que interrumpir la “producción” (Benetti, 2013).

29. Entre los efectos disolventes de la crisis de 2001 no hay que subestimar el clima de ingobernabilidad que se vivió y, por ende, el común reclamo de restablecimiento del orden del grueso de la sociedad argentina. Como tampoco olvidar el hecho que, más allá del “que se vayan todos” fueron los políticos “tradicionales” quienes superaron la crisis, sin entrar en juicios de valor que ameritarían otro artículo.

30. Se trata de la reforma laboral aprobada durante la gestión aliancista de Fernando De la Rúa cuyo proceso de aprobación en el Senado fue objeto de denuncias contra el gobierno, acusado de “comprar” los votos necesarios. El nombre hace alusión a la red de cajeros automáticos.

31. En los ‘90 la flexibilidad laboral de facto propició la discusión por establecimiento y les otorgó a las firmas más dinámicas mayor capacidad para cooptar a los trabajadores de sus plantas con un tratamiento fuertemente diferenciado. Al situarse la discusión salarial a nivel de los establecimientos, por medio de acuerdos parciales o bien definiendo marcos excesivamente globales para su rediscusión al interior de cada empresa, la dispersión contribuyó a la individuación y a la diferenciación salarial erosionando las bases de solidaridad en pos de demandas colectivas.

32. Aquí la ruptura con el pasado asumió rasgos de grosera omisión, en la medida que el kirchnerismo en su afán refundacional se subía a la historia de lucha por la Verdad y la Justicia desconociendo lo actuado en la materia por el gobierno de Raúl Alfonsín. En particular, olvidaba el histórico Juicio a las Juntas Militares desarrollado en el complejo escenario de la transición, cuando el poder militar estaba muy lejos de ser un poder derrotado y comprometido con la democracia. Los levantamientos “carapintada” que sufrió ese primer gobierno democrático constituyen dato manifiesto en ese sentido.

33. Batalla que tuvo un primer momento con la “teoría de la guerra sucia” –que aparece públicamente por primera vez en 1983 en el Documento Final de la Junta Militar– en que los militares quisieron legitimar su papel autoimpuesto de salvadores de la Patria. Con la transición democrática tomó cuerpo una interpretación del pasado que hablaba de dos violencias enfrentadas –de extrema derecha y de extrema izquierda– y en el medio una sociedad que permanecía ajena a los conflictos que precedieron esa guerra, a su dinámica y a sus consecuencias. Esta teoría fue impugnada por el movimiento de derechos humanos por la equiparación política –en términos de balance político, ético, militar–, entre las fuerzas paraestatales y la violencia insurgente y revolucionaria. Consistentemente, la mayoría de los organismos hablaban de terrorismo de Estado.

34. El proyecto de ley se basaba en veintinueve puntos presentados por la Coalición por una Radiodifusión Democrática elaborados en 2004 que fue debatido en 24 foros que se desarrollaron en distintos puntos del país. Sufrió muchas modificaciones en las Cámaras hasta ser finalmente aprobado.

## **Bibliografía**

- J. AUYERO (2001), *La política de los pobres. Las prácticas clientelistas del peronismo*, Buenos Aires, Manantial.
- G. BENETTI (2013), “Estado y sindicatos en la Argentina en tiempos de neoliberalismo (1989/1999)”, Tesis de Doctorado, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario.
- M. L. CÁNEPA (1982), *O sindicalismo populista e o novo sindicalismo*, Mimeografiado, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.
- A. CARNEIRO ARAUJO y R. V. DE OLIVEIRA (2011), “El sindicalismo brasileño bajo el gobierno de Lula”, en *Revista Trabajo*, N° 8, México.
- G. CATTERBERG y V. PALANZA (2012), “Argentina: dispersión de la oposición y el auge de Cristina Fernández de Kirchner”, en *Revista de Ciencia Política*, Santiago de Chile, Vol.32, N°1.
- M. CAVAROZZI (1996), *El capitalismo político tardío y su crisis en América Latina*, Rosario, Homo Sapiens.
- H. DEL CAMPO (1983), *Peronismo y sindicalismo. Los comienzos de un vínculo perdurable*, Buenos Aires, Siglo XXI.

- L. DOYON (2006), *Perón y los trabajadores. Los orígenes del sindicalismo peronista, 1943-1955*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- M. ESCOBAR DE OLIVEIRA (2008), *Sob o signo do “novo sindicalismo”: das mudanças de identidade e de estratégia, na trajetória do PT e da CUT, à consolidação do populismo sindical no Governo Lula*, Dissertação de mestrado em Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, Brasil.
- S. ETCHEMENDY (2012), “El sindicalismo argentino en la era pos-liberal (2003-2011)”, en A. MALAMUD y M. DE LUCA (comp.), *La política en tiempos de los Kirchner*, Buenos Aires, Eudeba.
- R. FALCÓN (1993), “Políticas neoliberales y respuestas sindicales (1989-1992)” en O. MORENO (comp.), *Desafíos para el sindicalismo en la Argentina*, Buenos Aires, Fundación Friedrich Ebert/Legasa.
- A. GALVÃO (2007), “Syndicalisme et politique: la reconfiguration du mouvement syndical brésiliens ou le gouvernement Lula”, Paper presentado en el Congrès Marx International V -Paris-Sorbonne et Nanterre, Francia.
- A. GALVÃO (2004), “La CUT en la encrucijada: impactos del neoliberalismo sobre el movimiento sindical combativo”, en *Revista venezolana de Economía y Ciencias sociales*, Caracas, Vol. 10, N°1.
- E. IGLESIAS (2012), “De la colonización de la sociedad civil a las tensiones entre partidos en el gobierno y movimientos sociales. Revisión crítica de la perspectiva de los movimientos sociales a la luz de las experiencias actuales en América Latina”, en *Revista Lua Nova: revista de cultura y política*, N° 87, San Pablo.
- E. IGLESIAS (2011), “Los movimientos sociales bajo el gobierno de Lula Da Silva: entre la construcción del proyecto político y la institucionalización del diálogo político”, en *Revista SAAP*, Vol. 5, N° 1, Buenos Aires.
- E. IGLESIAS (2008), “Política y Protesta. Visiones comparadas en la literatura sobre acción colectiva”, en A. FERNÁNDEZ y C. LESGART (comp.), *La democracia en América Latina. Partidos políticos y movimientos sociales*, Rosario, Homo Sapiens.
- K. A. JAKOBSEN (2011), “El PT en el gobierno o el desafío de mantener las convicciones”, en *Nueva Sociedad*, Buenos Aires, N° 234.
- D. JAMES (1990), *Resistencia e Integración. El peronismo y la clase trabajadora argentina (1946/1976)*, Buenos Aires, Sudamericana.
- M. KECK (1991), *PT. A lógica da diferença. O Partido dos Trabalhadores na construção da democracia brasileira*, San Pablo, Ática.
- P. KITZBERGER (2012), “La madre de todas las batallas: el kirchnerismo y los medios de comunicación”, en A. MALAMUD y M. DE LUCA (comp.), *La política en tiempos de los Kirchner*, Buenos Aires, Eudeba.
- S. LEVITSKY (2004), “Del sindicalismo al clientelismo: la transformación de los vínculos partido-sindicatos en el peronismo, 1983-1999”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 44, N° 173.
- S. LEVITSKY (1997), “Crisis, adaptación partidaria y estabilidad del régimen en la Argentina: el caso del peronismo, 1989-1995”, en *Revista de Ciencias Sociales*, N° 6, Universidad Nacional de Quilmes.
- A. MALAMUD y M. DE LUCA (Coords.) (2012), *La política en tiempos de los Kirchner*, Buenos Aires, Eudeba.
- MALAMUD, Andrés (2012), “Ni mucho gobierno de la opinión ni tanto regreso de la voluntad: bipartidismo recargado”, en A. MALAMUD y M. DE LUCA, *La política en tiempos de los Kirchner*, Buenos Aires, Eudeba.
- L. MARTINS RODRIGUES (2004), “Lula y los cambios en la clase política brasileña”, en L. MARTINS RODRIGUES y M. SADEK (comp.), *El Brasil de Lula. Diputados y magistrados*, Buenos Aires, La Crujía/PNUD/ITDT.
- L. MARTINS RODRIGUES (2002), *Partidos, ideología y composición social*, San Pablo, EDUSP.
- A. MELUCCI (1999), *Acción colectiva, vida cotidiana y democracia*, México, Colegio de México.
- R. MENEGUELLO (2002), “El impacto de la democratización del Estado en el desarrollo de los partidos brasileños (1985-1998)”, en M. CAVAROZZI y J. M. ABAL MEDINA (comp.), *El asedio a*

- la política. Los partidos políticos latinoamericanos en la era neoliberal*, Rosario, Homo Sapiens.
- R. MENEGUELLO (1989), *PT. A Formação de um partido. 1979-1982*, São Paulo, Paz e Terra.
- K. MOODY (1997), *Workers in a lean World. Unions in the internacional economy*, London, Verso.
- M. NOVARO (2012), “La cultura política y el sentido común bajo el kirchnerismo” en A. MALAMUD y M. DE LUCA (comp.), *La política en tiempos de los Kirchner*, Buenos Aires, Eudeba.
- F. OLIVEIRA (2004), “El ornitorrinco”, en *New Left Review* en español, N° 24, Enero-Febrero, Madrid, Akal.
- M. POCHMANN (2005), “Desafíos atuais do sindicalismo brasileiro”, en E. DE LA GARZA TOLEDO (comp.), *Sindicatos y nuevos movimientos sociales en América Latina*, Buenos Aires, Clacso.
- R. RADERMACHER y W. MELLEIRO (2007), “El sindicalismo bajo el gobierno de Lula”, en *Revista Nueva Sociedad*, Caracas, N° 211.
- M. RIETHOF (2004), “Changing Strategies of the Brazilian Labor Movement: From Opposition to Participation”, en *Latin American Perspectives*, Vol. 31 N° 6, University of Sussex, Inglaterra.
- S. SENEN GONZALEZ y F. BOSOER (1999), *El sindicalismo en tiempos de Menem*, Buenos Aires, Ed. Corregidor.
- A. SINGER (2013), “Quatro notas sobre as classes sociais nos dez anos do lulismo”, en *Classes? Que classes?*, San Pablo, Fundação Perseu Abramo.
- G. SOARES (2005), *O PT e a CUT nos anos 90. Encontros e desencontros de duas trajetórias*, Brasilia, Fortium.
- J. C. TORRE (2012), *Ensayos sobre movimiento obrero y peronismo*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- A. TOURAINE (1995), *La producción de la sociedad*, México, Universidad Nacional de México.
- J. ZELAZNIK (2012), “Materiales para el estudio del sistema político argentino (1999-2011)”, en A. MALAMUD y M. DE LUCA (comp.), *La política en tiempos de los Kirchner*, Buenos Aires, Eudeba.
- J. ZELAZNIK (2012), “Las coaliciones kirchneristas”, en A. MALAMUD y M. DE LUCA (comp.), *La política en tiempos de los Kirchner*, Buenos Aires, Eudeba.

Recibido: 21/07/2014. Aceptado: 17/12/2014.

Gabriela Benetti y Esteban Iglesias, “Partidos, sindicatos y movimientos sociales en Argentina y Brasil (2003-2011): la compleja relación con gobiernos afines”. *Revista Temas y Debates*. ISSN 1666-0714, año 19, número 30, julio-diciembre 2015, pp. 59-84.

# La experiencia neoliberal. Privatización de servicios públicos y reforma laboral en perspectiva neoinstitucionalista, 1989-1996

*The neoliberal experience. Privatization of public services and labor reform in institutionalist perspective, 1989-1996*

**Silvina Gibbons**

**Silvina Gibbons** es docente e investigadora en la Universidad Nacional de Rosario y en la Universidad Nacional de Entre Ríos, Argentina.  
E-mail: silgibbons@yahoo.com

## resumen

Este trabajo analiza la dinámica institucional de aplicación de las reformas estructurales orientadas al mercado en Argentina durante los primeros años de la década de 1990. Para ello, se recupera la literatura que propone algunas variables para analizar las debilidades de instrumentación de las políticas de reforma, en función de las instituciones políticas y los actores involucrados. El objetivo es determinar el desempeño institucional en la aplicación de dos políticas de reforma: las privatizaciones y el establecimiento de un marco regulatorio para las nuevas empresas, por un lado, y la reforma laboral, por otro. Cada una de estas políticas enfrentó problemas diferentes e involucró distintos actores de manera disímil, de modo que también resultaron en reformas con distinto grado de éxito. Se seleccionaron estos casos con la intención de observar en cada uno de ellos el funcionamiento institucional y de los actores sociales, toda vez que ello permite comprender la dinámica asumida por el cambio en las reglas de juego.

## palabras clave

privatizaciones / reforma laboral / instituciones / actores sociales

## summary

This paper analyzes the institutional dynamics of implementation of market-oriented structural reforms in Argentina in the early 1990s. We recover the literature that suggests some variables to analyze the weaknesses of implementation of reform policies, depending on the political institutions and actors involved. The objective is to determine the institutional performance in the implementation of two policies of reform: privatizations and the establishment of a regulatory framework, on one hand, and labor reform, on the other. Each of these policies faced different problems and involved stakeholders in dissimilar way, so that also resulted in reforms with varying degrees of success. These cases were selected with the intention of observing the functioning of institutional and social actors in each one, in order to understand the dynamics assumed by the change in rules.

## keywords

privatizations / labor reform / institutions / social actors

Durante la segunda mitad de los años 80 y la década del 90, ingresaron en la agenda política de numerosos países ciertas modificaciones de las funciones económicas en manos del Estado que se conocen como “reformas estructurales orientadas al mercado”. Dichas reformas se nutrieron en parte del programa contenido en el llamado “Consenso de Washington”, que incluía un listado de políticas públicas propuestas para transformar el Estado y su rol en la economía de los países latinoamericanos y que recibiera el respaldo de los organismos internacionales de crédito. Bajo estos parámetros, en Argentina se elaboró un paquete de reformas con el objetivo de modificar las relaciones entre Estado y sociedad imperantes durante las décadas previas.

En los años de posguerra, y de la mano de la incorporación a la política de un sector popular activo, se consolidó un régimen social de acumulación<sup>1</sup> (en adelante RSA) sobre las bases institucionales diseñadas en la década previa. Este régimen se asoció a una estrategia de desarrollo con eje en el capital industrial y orientada al mercado interno.<sup>2</sup> Este modo de integración de la economía, la sociedad y la política se configuró a partir de ciertas características propias. El Estado fue un actor central cuyas acciones organizaban la arena política, económica y social. Este rol se estructuró en condiciones de debilidad institucional de determinadas agencias del aparato estatal, del parlamento y el sistema de partidos (Cavarozzi, 1996b: 105-125), de modo tal que coexistió con una fuerte inestabilidad política.

Este RSA, que se consolida a mediados de los años 40, ingresa en un período de crisis en la década de 1970 y finalmente se disuelve a finales de los 80, se articuló con una “fórmula política” que generó “dificultades para consolidar un régimen político, fuera democrático o no” (Cavarozzi, 1996a: 130). La centralidad del Estado fue la contraparte de la debilidad del sistema de partidos y el parlamento. Dicha centralidad no implicó fortaleza, ya que el Estado tuvo dificultades para imponerse a los actores sociales, situación que volvió más problemática tanto su centralidad como la inestabilidad del régimen político.

Otra de las características intrínsecas de este RSA fue la existencia de una inflación moderada que operaba como un “impuesto inflacionario”, mecanismo fiscal de generación de recursos y atribución del gasto. Las diferentes estrategias de desarrollo implementadas desembocaban en recurrentes crisis de la balanza de pagos que impedían alcanzar un crecimiento autosostenido, generando “ciclos económicos” expansivos y recesivos (O’Donnell, 1977). En este marco, la puja distributiva se trasladó al Estado, que fue incapaz de mantenerse autónomo frente a las diversas demandas de los actores sociales entre los que se incluyen los sectores exportadores, los industriales mercado internistas y los trabajadores.

Una de las manifestaciones de este funcionamiento del sector público fue la consolidación, en los años ‘60 y ‘70, de lo que Cardoso denominó “anillos burocráticos”, en referencia a círculos que cortan horizontalmente al Estado y la sociedad, a partir de la interiorización en el primero de intereses privados que trasladan al sector público la puja distributiva (Cardoso, 1972). Desde mediados de la década del ‘70 el Estado ingresó en una profunda crisis expresada, entre otras cosas, por un aumento exponencial del conflicto distributivo que terminó



por estallar hacia fines de los '80, dando lugar a las *reformas estructurales orientadas al mercado*.

El diagnóstico común indicaba que los mecanismos fundamentales sobre los que descansaba aquella matriz de desarrollo estaban agotados. Se pasó de confiar en el Estado como instancia de organización de la economía y la sociedad, a convertirlo en el eje de los problemas existentes. Fue percibido como ineficiente y excesivamente grande; asfixiaba el funcionamiento de la economía al tiempo que se convertía en un obstáculo para el desarrollo y el crecimiento económicos. Se denunció su corrupción y su debilidad frente a los intereses privados. Además, se remarcaron el clientelismo y la inoperancia de su burocracia. Sumado a esto, la “crisis de la deuda” y otros indicadores demostraron que la situación económica internacional había cambiado y que la estrategia mercado internista no era adecuada para el contexto de globalización comercial y financiera de fines de siglo.

Frente a esto, se diseñaron estrategias tendientes a liberalizar el comercio y el sistema financiero, retirar al Estado de sus funciones productivas, anular los regímenes de promoción industrial y regional, reformar la administración pública y la legislación laboral. El ingreso de estas políticas en las agendas estatales no implicó su traducción inmediata en reformas de las políticas públicas. El diverso grado de éxito obtenido en su aplicación estuvo delimitado por las características institucionales y la tradición de interrelación institucional en el país. Dichas modalidades de aplicación dependieron de las instituciones implicadas en cada una de ellas y su modo histórico de funcionamiento en Argentina, como así también de la existencia de una percepción pública de la crisis económica<sup>3</sup> ligada al agotamiento del RSA montado durante la segunda posguerra. El cambio en las reglas de juego implicó que diversos sectores sociales y políticos se convirtieran en los nuevos perdedores o ganadores de las reformas, lo que obligó a los gobiernos reformistas a hacer frente a dificultades en su relación con las organizaciones de la sociedad civil.

En este trabajo se analiza la dinámica institucional de aplicación de reformas estructurales orientadas al mercado en Argentina durante los años 90. Para ello se recupera el funcionamiento institucional del RSA mercado internista. Seguidamente, se aborda la literatura que propone algunas variables para analizar las debilidades de instrumentación de las políticas de reforma, en función de las instituciones políticas y los actores involucrados. En tercer lugar, se reconstruye el desempeño institucional en la aplicación de dos políticas de reforma: las privatizaciones y el establecimiento de un marco regulatorio para las nuevas empresas, por un lado, y la reforma laboral, por otro. Se han seleccionado estos casos con la intención de observar para cada uno de ellos el funcionamiento institucional y de los actores sociales, toda vez que ello permite comprender la dinámica asumida por el cambio en las reglas de juego. Cada una de estas políticas enfrentó problemas diferentes e involucró distintos actores de manera disímil, de modo que también resultaron en reformas con distinto grado de éxito. En el primer caso, las privatizaciones no implicaron el retiro del Estado sino una redefinición de sus

ámbitos y modos de intervención. Se sostiene aquí que su incapacidad para diseñar esquemas regulatorios efectivos para las nuevas empresas no estuvo relacionada con las intenciones subjetivas de los agentes implicados en la toma de decisiones sino por el interjuego de los actores involucrados en la política pública. La delegación de incumbencias del Poder Legislativo en el Ejecutivo afectó la utilización de canales institucionalizados para implementar estas reformas. La incompetencia de la burocracia y la ausencia de *enforcement* judicial explican también las dificultades en la puesta en funcionamiento de organismos de regulación. El medio ambiente institucional no cooperativo llevó a la implementación de políticas no efectivas. Distinto es el caso de la reforma laboral, ya que el nexo entre el gobierno y los trabajadores organizados en sindicatos motivó que se realizaran acuerdos intertemporales entre los actores involucrados y que fuera el Poder Legislativo el ámbito elegido para la sanción de la nueva normativa.

Se adopta en este trabajo un enfoque neoinstitucionalista. Esta corriente ha argumentado que el desempeño económico no es independiente de la política y las instituciones. El comportamiento de las instituciones, entendidas como reglas de juego, define tanto los límites como las oportunidades en la actividad de los agentes económicos. Los actores se comportan como jugadores que procuran beneficiarse a través de la aceptación o modificación de las reglas de juego. La dinámica entre actores y reglas de juego es fundamental para explicar el éxito o fracaso de las políticas públicas.

Abordar el análisis de las capacidades institucionales con las que contaron las agencias de gobierno involucradas en diferentes áreas de reforma, permite establecer cuáles fueron los límites y las oportunidades que enmarcaron la toma de decisiones políticas durante la administración de Carlos Saúl Menem. La existencia de instituciones fuertes contribuye no sólo al logro de los objetivos propuestos sino también a la continuidad de dichas políticas públicas. “Cuestiones tales como la inseguridad jurídica, la corrupción, la baja efectividad de las políticas sociales y de las políticas públicas en general, el ejercicio efectivo de derechos de ciudadanía, tienen en común, en el terreno de la política activa, precisamente la necesidad de fortalecimiento institucional” (Palermo, 1997).

Las reformas promovidas por el Gobierno buscaron transformar las características, la dinámica y la calidad de las políticas públicas; entendidas como “el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios” (Tamayo Sáez, 1997: 281). Entre ellas se pueden incluir las políticas económicas, monetarias, fiscales, financieras, comerciales, productivas, sociales y redistributivas.

En esta línea, es relevante analizar el desempeño del sistema político en Argentina durante los años previos a la adopción del paquete de reformas. Este aspecto es central para el análisis en tanto “los procesos que vinculan ambos niveles analíticos (la política y las políticas públicas) se desarrollan mediante ciertas reglas de juego formales e informales (instituciones) reconocidas y aceptadas por los participantes, que enmarcan prácticas de disputa y negociación entre los mismos”

(Repetto, 1998: 64). Este trabajo se interroga en torno a cuáles fueron las características históricas del sistema de partidos en Argentina y cómo influyó en la forma que adquirió el proceso de reformas. A su vez, se aborda aquí el rol de los actores sociales en el desenvolvimiento del sistema político y en las resultantes políticas públicas, cuestión ineludible ya que los actores sociales han mantenido una fuerte capacidad para imponer y vetar diversas políticas.

### ***Problemas institucionales en Argentina***

Un rasgo característico de la Argentina en el período que se inicia con la gran crisis de 1929 fue la inestabilidad tanto de los regímenes políticos como de las políticas. Novaro (2006) afirma que aquí la crisis golpeó más duramente que en otros países latinoamericanos porque muchos de sus componentes se venían gestando en el período previo. Esta situación resultó en la instauración de un régimen antiliberal y modernizador que desembocó en el surgimiento de un movimiento de masas.

El peronismo incorporó a la vida política a un sector popular activo a partir de una estrategia que implicó la penetración no institucionalizada del sindicalismo en el aparato estatal. Este nuevo espacio ocupado por los sindicatos fue una fuente de inestabilidad política y está en el origen de las serias dificultades que enfrentaron, tanto Juan D. Perón como sus sucesores, para subordinarlos a diversos proyectos políticos o económicos. Luego de la caída del líder, los sindicatos fueron objeto de variados intentos por excluirlos de la toma de decisiones. Dichas circunstancias generaron las condiciones para que privilegiaran “la presión por sobre la cooperación, lo que los volvía sistemáticamente renuentes a comprometerse en el diseño e implementación de políticas públicas” (Novaro, 2006: 35). Por su parte, los empresarios no se organizaron en un partido político que los representara a causa de la heterogeneidad de sus intereses y en tanto contaban con otros canales de presión más efectivos.

Esto acentuó una tendencia ya entrevista en el período previo que delineó partidos fuertes y un sistema político débil. Desde la óptica de Cavarozzi, los partidos políticos en Argentina se han caracterizado por su larga trayectoria y una tradición y estilo partidario sólidos. Sin embargo, esta situación individual favorable no pudo traducirse en un sistema de partidos de iguales características. Esta incapacidad se debe, por una parte, a la lógica de la disputa política que proponen dichas organizaciones. El partido en el gobierno tiende a constreñir la acción política de la oposición en tanto ésta actúa deslealmente y promueve la ruptura institucional para acceder al gobierno (Cavarozzi, 1989). Otro elemento que debilita al sistema político desde 1955 radica en las modalidades de acción política de los grupos empresarios y los sectores sindicales que, al no estar representados por un partido—los unos por su heterogeneidad y los otros por la proscripción del peronismo—ejercieron presión por fuera de los mecanismos partidarios o bien en contra de la continuidad del régimen político.

La temprana y progresiva disolución de la coalición que había hecho posible la instalación de un nuevo RSA llevaría a una situación de “empate hegemónico” que Portantiero (1978) define como la imposibilidad que enfrentaron los actores socia-

les para imponer un proyecto propio sin perjuicio de mantener la capacidad para vetar los proyectos ajenos. En el sistema político se dio una situación de “juego imposible” en el que los actores políticos no podían gobernar sin la aquiescencia de las fuerzas peronistas por su fuerte poder de veto, pero tampoco podían hacerlo con ellas, debido a la presencia de las fuerzas antiperonistas (O’Donnell, 1972). Los conflictos distributivos generaron ciclos económicos que no se superaban incluso en los períodos de más marcado crecimiento económico. “El agudo disenso distributivo instalado (...) excedía en mucho las capacidades de un sistema político que, tras la caída del peronismo, agudizó día a día su debilidad, deslegitimación e inestabilidad. (...) Y la colonización del aparato del Estado por parte de los grupos de interés fue en aumento” (Novaro, 2006: 37).

Esta situación de crisis social y política pretendió resolverse a partir de 1966, a través de una dictadura autoritaria instalada por las Fuerzas Armadas. El proyecto buscó la concentración del poder político y se recostó sobre los sectores industriales transnacionalizados, la economía respondió rápidamente al nuevo plan económico de Adalberto Krieger Vasena con importantes índices de crecimiento, pero nuevamente la inestabilidad política y el conflicto distributivo pusieron fin a la experiencia.

Un nuevo intento de recomponer la autoridad estatal y establecer un acuerdo intertemporal entre sindicatos y empresarios se expresó a partir de la vuelta de Perón y el lanzamiento del Pacto Social. Pero la coyuntura internacional desfavorable, la generalización de la violencia política, la incapacidad del Estado para hacer cumplir el pacto a las partes y su carencia de la credibilidad indispensable para que los actores postergaran demandas sectoriales de corto plazo a cambio de beneficios futuros, hicieron fracasar el proyecto.

En algunos sectores –fundamentalmente empresariales y militares– comenzó a circular un diagnóstico que consideraba que la crisis no era manifestación de políticas públicas puntuales sino consecuencia de las características del RSA organizado durante la posguerra. La incapacidad del sistema político para condensar una fórmula política que permitiera contrarrestar los vaivenes económicos y disciplinar a los agentes económicos que participaban de la puja distributiva encontraría su solución en el cambio estructural de las reglas de juego imperantes hasta el momento, bajo la dirección de un gobierno militar. La propuesta consistía en cambiar las reglas de juego y eliminar algunos jugadores.

Sin embargo, esta nueva lectura de los problemas institucionales argentinos, que llevaría a la instalación de un gobierno de facto a cargo de los jefes de las tres fuerzas en 1976, partía de algunos presupuestos equivocados. El rol central que adquirirían las Fuerzas Armadas en el nuevo escenario desestimaba el hecho de que ellas habían sido un actor social fundamental en la organización corporativa del sistema político y en su desinstitucionalización. Otro orden de problemas estaba en relación con la presunción de uniformidad de criterios y consenso entre las fuerzas acerca de qué era lo que debía hacerse. Una vez en el poder, la negación original de estos problemas derivaría en su emergencia durante el gobierno y en la implementación ambigua y paradójica de las políticas públicas.

El autodenominado Proceso de Reorganización Nacional, implementó un diseño institucional en el que los poderes Ejecutivo y Legislativo se distribuían entre las tres Fuerzas. Al organigrama estatal se sobreimpresió el propio de las Fuerzas Armadas permitiendo la utilización del aparato estatal para fines corporativos y generando un monstruo de varias cabezas que no podía coordinar de forma aceptada su funcionamiento.

Las disputas en el terreno económico generaron un entramado de políticas contradictorias y complejas que terminaron en la mayor crisis conocida desde el establecimiento del RSA mercado internista. En el área laboral, el consenso inicial en torno a la necesidad de disciplinar al sindicalismo y eliminar el “populismo” motivó agudas controversias acerca de cómo se lograrían dichos fines. Algunos sectores temían que el aumento de la desocupación derivara en una crisis social como la que debió enfrentar el gobierno de Juan Carlos Onganía –cabe recordar que por otras razones– durante el último año de su mandato. De modo tal que mientras el equipo económico avanzaba en materia de desregulación laboral, el Ministerio de Trabajo lo obligaba a retroceder. La crisis económica, la virulencia de las pujas internas en el Gobierno, el aislamiento internacional producto de las violaciones a los derechos humanos y los resultados ominosos de la aventura bélica en el Atlántico Sur terminaron con el gobierno de facto.

El gobierno de la transición democrática sobredimensionó la capacidad refundadora de las instituciones democráticas y subestimó tanto los problemas económicos que heredaba como la capacidad de presión de las corporaciones. Durante la campaña presidencial el radical Raúl Alfonsín denunció un pacto militar-sindical. La cuestión militar acompañó todo el gobierno radical que inició su mandato con la organización de la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas, cuyo cometido fue investigar las violaciones a los derechos humanos producidas durante la dictadura. Luego se procesó a las jerarquías militares y se las llevó a juicio. Sin embargo, a pesar de la salida no pactada con que las Fuerzas Armadas abandonaron el poder, las presiones corporativas orientadas a evitar una revisión de lo actuado se tradujeron en un malestar castrense que aumentaba al tiempo que el Gobierno mostraba su incapacidad para definir hasta dónde llegaría en el juzgamiento de los represores.

En lo que respecta al sindicalismo, el Gobierno envió rápidamente al Congreso un proyecto que se conoció como la Ley Mucci, que proponía una democratización de la organización sindical. El movimiento gremial respondió reunificando la CGT por entonces dividida y, con apoyo del partido peronista y el decisivo voto de un legislador del Movimiento Popular Neuquino, evitó que dicha propuesta fuera aprobada en el Senado. El Gobierno fracasó así en su intento por reordenar las estructuras de los sindicatos que tuvieron oportunidad de mostrar su capacidad de presión. El nombramiento de un gremialista como delegado personal, el intento posterior de llevar a cabo una concertación y la escalada de huelgas generales completaron un panorama difícil en el que el Gobierno intentó subordinar al sindicalismo a las reglas de juego democráticas.

Dificultades no menores se hicieron presentes en el terreno económico. En 1987 ingresaron en la agenda del Gobierno las primeras reformas de políticas públicas: la privatización de algunas empresas públicas, el ingreso de capitales extranjeros en el sector petrolero y una reforma fiscal, enmarcadas “en un diagnóstico económico que ya establecía muy claramente la conexión entre inestabilidad macroeconómica, distorsiones e ineficiencias del régimen de economía cerrada y asistida, y desequilibrios estructurales del Estado” (Novaro, 2006: 195). Nuevamente, la actitud del peronismo en la oposición fue de bloqueo y no cooperación.

En suma, la debilidad institucional de las instancias decisoras, la inestabilidad política, la presión corporativa y los recurrentes ciclos económicos, unidos a la persistencia de la inflación, han sido característicos del desenvolvimiento del RSA mercado internista en Argentina. Una situación que terminaría por consolidar un consenso de culminación que implicaba la aceptación de soluciones drásticas.

### ***Dilemas institucionales de las reformas***

Con el traspaso de la presidencia a Carlos Saúl Menem, el nuevo gobierno promovió una reforma del Estado cuyo propósito fue rediseñar el entramado de políticas públicas que daba cuerpo al RSA en crisis. Durante los últimos meses de 1989, el Ejecutivo envió al Congreso dos proyectos de ley para desmontar dicha matriz: la Ley de Emergencia Económica y la Ley de Reforma del Estado. La primera estuvo destinada a desarticular el capitalismo asistido, suspendiendo los regímenes de promoción industrial, regional, de exportaciones y de compras del Estado; la segunda estableció el marco normativo para la privatización de empresas públicas. El rápido encolumnamiento del Congreso detrás de las propuestas del Ejecutivo es un indicador del panorama político institucional en el que se tomaron las primeras medidas de reforma.

Spiller y Tommasi advierten que para estudiar la efectividad de las políticas públicas es indispensable analizar el proceso a través del cual se toman las decisiones que tienen como resultado tales políticas, cualquiera sea su contenido. Hacerlo implica tener en cuenta a las instituciones políticas y la capacidad institucional con la que cuentan los encargados de tomar decisiones sobre esa arena de política, en orden a sostener intercambios políticos cooperativos intertemporales. Dicho de otro modo, focalizar en las oportunidades y límites que las reglas de juego político –las instituciones políticas– imponen sobre los actores (Spiller y Tommasi, 2003a y 2003b). Ya se ha esbozado más arriba que las políticas públicas son el resultado de un proceso de toma de decisiones que está permeado por las reglas de juego político en el que los actores operan como jugadores.

En el análisis de dichos autores, la carencia de efectividad en las políticas públicas está relacionada con la ausencia de una serie de propiedades tales como estabilidad, credibilidad, flexibilidad y coherencia. Estas ausencias se verifican cuando el proceso de toma de decisiones no es cooperativo. Spiller y Tommasi definen una serie de variables que favorecen la cooperación, si el número de jugadores es reducido y tienen vínculos intertemporales de largo plazo, si los procesos de toma de decisiones políticas son observables, si existen buenas

tecnologías de *enforcement* y si los resultados de corto plazo derivados de una conducta no cooperativa no son lo suficientemente importantes. Traducidas estas condiciones en variables observables, los autores concluyen en que para el caso argentino los problemas institucionales radicarían en los siguientes puntos: la falta de protagonismo del Congreso en la decisión de políticas, el oportunismo y miopía del juego federal, la inexistencia de objetivos de largo plazo en la burocracia, la debilidad de *enforcement* judicial, la existencia de un equilibrio no cooperativo en la decisión de políticas públicas en el Ejecutivo y su unilateralidad en la toma de decisiones. En el próximo apartado se estudian dos casos de políticas públicas considerando si presentan las propiedades de las políticas efectivas y qué variables institucionales establecieron oportunidades y límites para el desempeño de los actores, fundamentalmente del gobierno.

Para completar el cuadro, se incorporan las contribuciones de quienes consideran que no debe soslayarse la particular configuración tanto de las reglas de juego como de los jugadores frente a cada política pública puntual. Esto supone asumir que no sólo el proceso a través del cual se toman las decisiones importa para el análisis de la efectividad de las políticas públicas, sino también que cada una de ellas implica una particular configuración institucional y del comportamiento de los actores. De hecho, las políticas que se analizarán más adelante ponen en evidencia resultados diferentes en función del proceso de toma de decisiones, delimitado por los diferentes contenidos de cada una de ellas.

Haggard y Kaufman (1995) sostienen que el punto de partida económico, las modalidades que asume la transición de un régimen político autoritario a uno democrático, el sistema de partidos y las expectativas de los grupos de interés afectan la capacidad de los líderes gubernamentales de imponer una agenda de reformas, como así también el sostenimiento posterior de dichas políticas públicas.

Con el objetivo de explicar la habilidad de los nuevos líderes políticos democráticos para definir, implementar y mantener un curso de políticas públicas que contribuya a sostener el crecimiento con estabilidad macroeconómica, los autores establecen tres impedimentos políticos a la reforma. Primero, los dilemas de acción colectiva, que ocurren cuando los comportamientos cooperativos no se obtienen a causa de la existencia de incentivos para defender sus ingresos por parte de individuos o grupos, cuando los ganadores están débilmente organizados, o bien cuando la incertidumbre que generan las reformas es muy alta. El segundo incluye los conflictos distributivos. Éstos se presentan cuando los perdedores están concentrados y los ganadores son difusos, cuando los primeros se encuentran mejor organizados que los segundos y con mayores capacidades de hacer *lobby*, o si son beneficiados por arreglos institucionales que aumentan su poder de presión. Puede ocurrir también que la crisis económica que lleva a la adopción de las reformas sea muy fuerte y que el fisco no esté en condiciones de resarcir a los perdedores. Finalmente, otro orden de impedimentos está constituido por los costos políticos que las reformas pueden implicar para quienes las llevan a cabo, que están relacionados con los horizontes temporales de los gobernantes y pueden ser demasiado cortos en función, por ejemplo, del sistema electoral.

Seguidamente, Haggard y Kaufman recortan una serie de variables que someten empíricamente al análisis de algunos casos nacionales. En primer lugar, analizan la presencia o no de situaciones de crisis económica durante la transición democrática, en segundo término, consideran la centralización o dispersión de Poder Ejecutivo, luego, contemplan el funcionamiento del sistema político a partir de dos variables: la fragmentación y la polarización. La fragmentación es medida en función de la cantidad de partidos políticos que operan efectivamente en el sistema de partidos y la polarización a partir de la presencia o no de partidos de izquierda, populistas o partidos “movimiento” en dicho sistema de partidos.

A continuación se estudian dos políticas públicas adoptadas durante el gobierno de Carlos Menem, las privatizaciones de empresas de servicios públicos y la creación de órganos reguladores, por un lado, y la implementación de una reforma laboral, por otro. Se retoman las variables presentadas por los autores mencionados para comprender el funcionamiento institucional en el marco de dicha toma de decisiones políticas, la capacidad del gobierno para implementar estas reformas y sostenerlas en el tiempo, como así también la efectividad de las políticas públicas resultantes.

### ***Las privatizaciones de empresas de servicios públicos y la creación de organismos estatales reguladores***

Entre las primeras políticas de reforma que ingresaron en la agenda de la administración de Menem se encuentra la privatización de empresas pertenecientes al Estado. Con esto se buscaba, por un lado, el ingreso de dinero al fisco vía la venta de activos, lo que se destinaría en buena medida a pagar los servicios de la deuda externa e ingresar en el Plan Brady.<sup>4</sup> Por otro lado, con estas ventas se pretendía que el Estado se desprendiera de empresas deficitarias, intentando de este modo controlar el déficit fiscal que proporcionaba un incentivo permanente para el crecimiento de la inflación. Lo que ocurrió fue que, sostenidos sobre los poderes extraordinarios que el Legislativo otorgó al Presidente a través de la ley de Reforma del Estado y la utilización sistemática de la capacidad del Ejecutivo de legislar por decreto, se concretaron los traspasos de activos sin previamente generar las condiciones para llevar a cabo una regulación estatal de las actividades privatizadas.

Para que la política de privatizaciones arroje resultados efectivos es indispensable contar con una fortaleza institucional que permita al Estado enfrentar demandas provenientes de los sectores involucrados. El Estado, fundamentalmente durante la primera etapa, se orientó a privatizar activos estatales con celeridad. Lo llevó a cabo poniendo en evidencia una urgencia que tenía tres raíces diferentes: la crisis económica, la necesidad de “demostrar” al mundo de los negocios el nuevo rumbo adoptado y el interés por encolumnar a los partidarios tras las iniciativas del Presidente.

El proceso de privatizaciones de las empresas de servicios públicos careció de los tiempos necesarios para un diseño complejo de la reforma y derivó en la postergación de la organización de las tareas reguladoras que debía encarar el Estado a partir de allí. Oszlak y Felder (1998: 9) argumentan que una de las primeras reglas



de juego que limitó la capacidad regulatoria del estado fue el “desfasaje temporal entre el momento de privatización de los servicios, el de sanción de los marcos regulatorios y el de creación de los órganos reguladores de los servicios transferidos al sector privado”. De todos modos, cabe aclarar que existieron dos excepciones a este desfasaje: los servicios de agua potable y de correos, cuyos entes reguladores fueron creados antes de la transferencia al nuevo prestatario.

La subsiguiente incapacidad que demostró el Estado para diseñar organismos de regulación eficientes puso de manifiesto las serias dificultades que se le presentaron para fijar reglas de juego que regularan la relación entre actores –jugadores– con diferentes intereses. Cada política pública define por sí misma los actores involucrados y las instituciones que enmarcarán sus relaciones. Los actores inmediatamente involucrados en la política de regulación son el Estado, las empresas prestatarias del servicio y los usuarios, aunque la lista puede ser más amplia en función del rol que ocupan estas empresas en la economía en su conjunto. La incapacidad del Estado para imponer esquemas regulatorios efectivos no estaría relacionada con las intenciones subjetivas de los agentes involucrados en la toma de decisiones sino más bien por el interjuego de los actores. Esto nos permite explicar mejor las diferentes brechas institucionales presentes en cada organismo regulatorio y, por ende, los resultados disímiles obtenidos en esta materia. Como han afirmado Abdala y Spiller (1999), en Argentina la privatización de empresas públicas y las tareas de regulación han presentado matices y resultados diferentes aun cuando dichas políticas públicas fueron llevadas a cabo por una misma administración.

### ***Privatizaciones y regulación: la relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo***

A los pocos días de asumir el poder, la nueva gestión a cargo de Carlos Menem envió al Congreso la ley de Reforma del Estado. Dicha ley habilitaba al Gobierno a privatizar una extensa cantidad de empresas públicas y establecía criterios muy generales para realizarlo. En primer lugar, permitía la intervención del Poder Ejecutivo sobre todas las empresas estatales, quedando “sujeta a privatización” una larga lista de entes especificados en la norma.<sup>5</sup> De este modo, el Congreso delegó en el Ejecutivo facultades que le eran propias. A su vez, de acuerdo a lo que establece la Constitución Nacional en Argentina, las leyes son reglamentadas por el Poder Ejecutivo, dejando un amplio margen de acción para que éste modifique sustancialmente la letra de la ley en su aplicación (Spiller y Tommasi, 2003a). Estos elementos otorgaron un “poder unilateral” al Ejecutivo (Oszlak Y Felder, 1998).

Los únicos entes creados por ley fueron el Ente Nacional Regulador del Gas (ENARGAS) y el Ente Nacional Regulador de la Electricidad (ENRE), el resto –Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios (ETOSS), Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CNT), la Comisión Nacional de Correos y Telégrafos (CNCT) y la Comisión Nacional de Transporte Ferroviario (CNTF)– fueron creados por decretos del Poder Ejecutivo. El status jurídico de los organismos difiere en función de su origen legislativo o ejecutivo. Mientras los primeros encuentran

una mayor legitimidad y permanencia, los segundos están mucho más ligados a la voluntad ejecutiva (Oszlak y Felder, 1998).

La falta de fijación de marcos regulatorios previos a las privatizaciones y el excesivo control del Ejecutivo sobre estos aspectos —en detrimento del Legislativo—, permitió que el primero mantuviese altas cuotas de discrecionalidad. Esta situación fue aprovechada por las privatizadas que vieron incrementada su capacidad de presión en tanto la responsabilidad de modificar los marcos regulatorios recaía exclusivamente sobre el Poder Ejecutivo. Esto derivó en múltiples negociaciones entre el Estado y las empresas objeto de la regulación.

A su vez, los traspasos otorgados en términos monopólicos u oligopólicos tendieron a generar una situación de indefensión de los consumidores que no pudieron optar por una potencial competencia frente a los abusos de las nuevas empresas. Los entes reguladores finalmente creados tampoco reconocieron como propio el rol de defensa de los consumidores por lo que la asimetría de poder entre empresas y consumidores fue muy fuerte. La desprotección de los usuarios fue tal que en 1993 el parlamento intentó revertirla creando la Ley 24.240 de Defensa del Consumidor. Sin embargo, las empresas buscaron con diverso grado de éxito sortear este mecanismo legal apelando a los marcos regulatorios preexistentes (Oszlak y Felder, 1998).

En suma, el Poder Legislativo delegó en el Ejecutivo el proceso de privatizaciones y su contracara, la creación de un marco regulatorio y de los entes que lo aplicarían. Los poderes extraordinarios que recibió el Ejecutivo, como así también la potestad constitucional de emitir decretos y reglamentar las leyes posibilitó el ejercicio de un poder discrecional por parte de éste. Esta situación afectó seriamente la posibilidad de llevar adelante estas reformas a través de canales institucionalizados e incrementó sustancialmente la unilateralidad del Poder Ejecutivo en la toma de decisiones.

### ***Privatizaciones y regulación: la ausencia de enforcement burocrático***

Como ya se ha mencionado, la escasez de recursos institucionales ligados al proceso de reforma determinó que el Estado no pudiese organizar entes reguladores con anterioridad al proceso de privatizaciones. De modo que se llevó a cabo esa tarea cuando ya los grupos económicos compradores se habían hecho cargo de los activos de estas empresas. Esto permitió que se viera incrementada la capacidad de presión de los sectores empresarios en detrimento del Estado.

Un aspecto que Spiller y Tommasi analizan en términos de la capacidad de *enforcement* con la que cuenta el gobierno para implementar políticas públicas de calidad es la administración pública. Argentina carece de una carrera administrativa para ocupar cargos en la burocracia estatal. La inexistencia de cuadros capacitados y la proliferación de cargos “políticos” nombrados por el Poder Ejecutivo y ligados a su suerte —lo que les impide desarrollar una visión de largo plazo—, constituyen los problemas más importantes.

Las reformas implementadas durante los años 90 redujeron el tamaño del Estado a nivel nacional sin crear nuevas capacidades. En un registro institucionalista,

Evans considera que es la “autonomía enraizada” del Estado lo que constituye la clave de su eficacia. Con este concepto refiere a la capacidad del Estado de actuar autónomamente frente a los intereses particulares de la sociedad civil, a través de una burocracia cuyos funcionarios se encuentran cohesionados y que actúa corporativamente en la defensa de su status, sin dejar de estar inmersa en la estructura social circundante (Evans, 1996).

En el caso argentino ninguno de estos aspectos se cumplía durante los años de desarrollo de una estrategia industrial sustitutiva, en los que la burocracia actuó de acuerdo a intereses individuales, no poseyó anclaje alguno en la estructura social y su status se encontraba degradado por la reducción de salarios y el estado ruinoso de la infraestructura física. Por su parte, la autonomía del Estado fue sistemáticamente jaqueada por intereses particulares con capacidad de presión.

Durante los años 90, el recorte indiscriminado del aparato burocrático como respuesta a sus falencias determinó el retroceso de funciones estatales vitales para la sociedad, agravando aún más la situación. Dos Santos (s. d.) lo resume como un proceso de “desburocratización sin inversión y sin cambio de procedimientos”, como un “despojamiento de funciones del Estado antes que un proceso de modernización estatal global”.

En lo que respecta a la política de regulación de las empresas de servicios públicos, en estos años se constata la ausencia del Estado ya que, siguiendo a Oszlak (2000: 13), “la presencia o ausencia del estado no puede definirse en abstracto, sino en términos de su papel concreto frente a diferentes actores sociales y de las consecuencias de su desempeño sobre la redistribución material, funcional y de poder entre esos actores”. El desmantelamiento irracional del aparato del Estado afectó seriamente las posibilidades futuras de regular eficazmente a las “privatizadas”.

Además, Abdala y Spiller argumentan que las capacidades administrativas de los entes no son uniformes tanto entre diferentes secciones como entre jurisdicciones. Esta situación se vio agravada por la falta de centralización y la excesiva flexibilidad de la dinámica de las privatizaciones. En muchos casos, la tarea de organizar la regulación de las actividades trasladadas al sector privado recayó en ministros o secretarios del área a cargo. Esta situación derivó en problemas de superposición y falta de coordinación entre diferentes niveles de la administración pública. “El alto grado de descentralización administrativa tuvo como consecuencia natural la falta de uniformidad de criterios sobre la modalidad privatizadora y también sobre el diseño y la fortaleza inicial de los nuevos organismos de control o entes reguladores” (Abdala y Spiller, 1999: 30). Asimismo, esta falta de centralización derivó en un mayor poder relativo de los grupos compradores que se enfrentaron a dependencias estatales con recursos de poder más escasos. Finalmente, otro orden de problemas encontró su origen en la falta de aislamiento de los técnicos de los entes respecto del poder político. Esto implicó una ausencia de autonomía que contribuyó a generar una visión de corto plazo.

En síntesis, la burocracia careció de las competencias necesarias para llevar a cabo la tarea de regulación, o bien mantuvo objetivos de corto plazo, y fue incapaz

de coordinar su funcionamiento entre distintas áreas y jurisdicciones. La celeridad de los tiempos impuestos al proceso privatizador impidió que la concreción de órganos estatales de control y regulación fuera previa al traspaso de activos estatales a manos privadas. La falta de centralización en la toma de decisiones de regulación y la carencia de autonomía de los entes frente al poder político acentuaron las dificultades en su funcionamiento. Todos estos elementos atentaron contra un desempeño autónomo de la administración pública y restaron estabilidad, credibilidad y coherencia al desarrollo de los organismos reguladores.

### ***Privatizaciones y regulación: la ausencia de enforcement judicial***

El Poder Judicial tiene una función de revisor judicial de las políticas llevadas a cabo por el Ejecutivo que no se aplicó en todo el período. En Argentina este poder no goza de gran credibilidad. Sus fallos no siempre son previsibles y durante todo el período no han revisado ninguna política implementada. Esto se debe a la influencia del Poder Ejecutivo en la designación de jueces y a la ampliación de los miembros de la Corte Suprema –de cinco a nueve– tras el “Pacto de Olivos”, lo que implicó el nombramiento en 1991 de nuevos jueces en la Corte conformando lo que se conoció como “la mayoría automática” (mayoría judicial nombrada por el presidente en funciones). Esta situación limitó su rol fundamental como “*enforcer* potencial de contratos constitucionales y legislativos” (Spiller y Tommasi, 2003a: 11).

### ***La Reforma Laboral***

Desde el primer gobierno peronista, en la Argentina se ha estimulado la estabilidad en el empleo y se han aplicado costos extra salariales orientados a pensiones, salud, compensación familiar y desempleo que, a principios de los años 90, representaban el 40% del costo salarial. De esta manera quedaba restringida la flexibilidad laboral que algunas empresas demandaban en función de la inestabilidad de la demanda o de la producción. En contraste con otras áreas de reforma, los cambios en materia laboral fueron más acotados y de menor alcance. La reforma ingresó en la agenda del gobierno como un mecanismo para reducir los costos de los bienes transables y aumentar su competitividad. La ley de Convertibilidad volvió aún más necesarias estas modificaciones ya que el tipo de cambio se encontraba muy alto.

Etchemendy y Palermo (1998) desagregan tres dimensiones de la reforma laboral. En primer lugar, la flexibilización laboral, que elimina la rigidez en las formas o los plazos de contratación e incluye impuestos y costos laborales más bajos. La segunda dimensión refuerza la posición empresaria en el triángulo capital-trabajo-Estado. Finalmente, se incluye la reducción de los aportes patronales en el sector salud, lo que prevé una desregulación de las obras sociales. La primera dimensión de la reforma laboral ya se estaba produciendo de hecho y esta situación fue *in crescendo* a medida que aumentaba el desempleo, resultado indeseado –pero no inesperado– de las reformas implementadas por la administración menemista.

## ***Reforma laboral: la relación entre Poder Ejecutivo y Poder Legislativo***

La relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo atravesó dos momentos consecutivos diferentes.<sup>6</sup> El primer período estuvo caracterizado por el bloqueo legislativo a las iniciativas del Presidente y el segundo fue de rápida sanción de los proyectos enviados a las cámaras tras haber sido acordados por los empresarios y sindicalistas.

Entre 1989 y 1994 el mismo Congreso que agilizó y delegó en el Ejecutivo la política de privatizaciones adoptó una actitud renuente frente a la reforma laboral. Además, el Ejecutivo se abstuvo de legislar por decreto en esta materia, tal como lo hizo en otras áreas de reforma. El proyecto de Ley de Empleo que legislaba nuevas formas de contratación fue enviado al Congreso hacia finales de 1989 y demoró dos años en ser aprobado con una modificación que hacía necesaria, para ser aplicada, la aprobación de los sindicatos en convenciones colectivas.

En 1993 el Gobierno envió al Poder Legislativo un proyecto de reforma laboral elaborado por el entonces ministro de Trabajo Enrique O. Rodríguez, que pretendía acoplar los horarios de trabajo a la producción, fomentar la creación de empleo y, a modo de concesión hacia los sectores sindicales, reglamentar el derecho de los trabajadores a acceder a información técnica y financiera de las empresas. Pero el Congreso no aprobó la sanción de la nueva normativa y las reformas en materia laboral se postergaron.

Hacia fines de ese año asumió la cartera de Trabajo José Armando Caro Figueroa quien diseñó una política de reforma laboral autónoma tanto con relación al Ministerio de Economía como frente a los actores sociales involucrados. Esta nueva política implicaba una estrategia diferente: la concertación entre empresarios y sindicalistas. En este contexto se creó el “Acuerdo Marco para el Empleo, la Productividad y la Equidad Social” que desde mediados de 1994 integró al gobierno, el Grupo de los Ocho y la CGT. Estos actores, a través de un Comité Técnico Redactor, estarían a cargo de la elaboración de los proyectos de ley que se enviarían al Congreso. La creación de este espacio institucional permitió otorgar mayor transparencia a la toma de decisiones y evitó la fuerte discrecionalidad del Poder Ejecutivo.

Durante el primer gobierno de Menem, el principal partido opositor dio quórum en las cámaras a los proyectos de reforma laboral enviados por el Ejecutivo. Aunque el Partido Justicialista mantuvo la mayoría en ambas cámaras, fueron sus legisladores quienes lograron bloquear con éxito las reformas relacionadas con el trabajo. Con la creación del Acuerdo Marco, éstos cambiaron su actitud. A partir de ese momento, los proyectos elaborados en el marco de la concertación, el pasaje a un régimen de seguro en caso de accidente laboral, el Estatuto para las Pequeñas y Medianas Empresas y la ley 24.465, fueron sancionados muy rápidamente. Estas dos últimas normativas permitieron implementar una flexibilización laboral en lo concerniente a formas de contratación, horario de trabajo, despido, negociaciones colectivas, aportes patronales, entre otros. Cuando los proyectos fueron

redactados por los actores sociales involucrados, los diputados y senadores justicialistas –incluso los de extracción sindical– los aprobaron. La reforma fue viable a partir del diseño de la concertación que alineó a los legisladores oficialistas tras las propuestas de cambio en el área laboral.

### ***Reforma Laboral: las organizaciones de interés***

La reforma laboral es un cambio institucional que dibuja claramente quiénes serán afectados por ella y quiénes se verán beneficiados. Para un gobierno que accede al poder a través de un partido con fuerte anclaje sindical, estas políticas afectan el diseño de la política coalicional. Esto demoró al Gobierno al principio e hizo necesaria la concertación después.

La primera iniciativa de reforma en esta área, el proyecto de Ley de Empleo, abroqueló al conjunto del sindicalismo en contra de la propuesta, a pesar de que la CGT se encontraba dividida. El Gobierno, entonces, diseñó una estrategia de acercamiento a la central más permeable a las propuestas del Ejecutivo. El texto que llegó a ser aprobado por el Congreso fue acordado con una de ellas: la CGT San Martín. En la negociación, el Estado se comprometió a hacerse cargo de las deudas de los sindicatos y sus obras sociales a cambio del apoyo a la iniciativa. Sin embargo, los empresarios argumentaron que la nueva normativa era insuficiente.

El posterior proyecto Rodríguez buscaba flexibilizar los horarios de trabajo en función de la productividad y proponía el acceso de los trabajadores a la información contable de las empresas para granjear su apoyo. Pero la propuesta no terminó de conformar ni a unos ni a otros, obtuvo el cauto apoyo de los industriales y el total rechazo de los sindicatos. Finalmente, el proyecto nunca fue aprobado por el Congreso.

Como ya fue mencionado, la concreción de un espacio institucionalizado de concertación entre Estado, sindicatos y empresarios modificó el escenario en el que se elaborarían los nuevos proyectos de ley destinados a modificar la legislación laboral. Esta confluencia entre actores, cuyos intereses antagónicos habían contribuido a bloquear las iniciativas de reforma del período anterior, fue posible gracias a varios factores. En primer lugar, la modificación de la estrategia del Ejecutivo que delegó en la cartera de Trabajo el diseño de las reformas laborales y la creación del espacio institucional para la concertación. En segundo lugar, la actitud de la central sindical cambió gracias al posicionamiento de la nueva conducción, más cercana al Gobierno y más permeable a sus propuestas. La posibilidad de participar de manera directa en la elaboración de los proyectos enviados al Congreso fue presentada por los sindicalistas a las bases como un logro de su política negociadora. La CGT obtuvo de la concertación “las compensaciones monetarias a las obras sociales, el bloquear su desregulación, el retiro del proyecto Rodríguez de reforma laboral” (Etchemendy y Palermo, 1998: 571). Los empresarios ansiaban una reforma de la legislación laboral vigente y veían en la concertación una posibilidad concreta de establecer una reforma que fuese más amplia que la Ley de Empleo aunque eso implicase renunciar a algunas reivindicaciones contenidas en el Proyecto Rodríguez.

Mantener el manejo de las obras sociales fue muy importante para los sindicatos. El conocido “Proyecto Giordano” de 1992 que permitía la libre contratación de la entidad financiadora por parte de los trabajadores no pudo ser implementado, pero se convirtió en una prenda de cambio muy poderosa para el Gobierno. En sucesivas negociaciones el Ejecutivo utilizó la postergación de cualquier medida desregulatoria para obtener otras concesiones. En 1995, esta situación fue parcialmente revertida cuando el Ejecutivo logró modificar el sistema y colocarlo en un punto intermedio entre el modelo hasta entonces vigente y la desregulación total del mercado. A partir de 1997 se abrió la competencia entre las diferentes obras sociales sindicales pero se impidió la participación en el mercado de las empresas privadas de salud.

La reforma laboral fue la única concertada con las organizaciones de interés empresarias y sindicales. Para poder llevar a cabo esta negociación entre actores y Estado fue necesario que éste conservara cierta autonomía y no fuese colonizado por las organizaciones involucradas.

En suma, lo que ocurrió en la Argentina en materia de reforma laboral dista mucho de responder a las variables propuestas por Haggard y Kaufman. Si bien el partido en el gobierno respondía a una tradición populista y tenía fuerte raigambre en el sindicalismo, el Ejecutivo no pudo cristalizar estas modificaciones de manera unilateral, discrecional y decisionista. Una característica de esta reforma es la claridad con que puede establecerse quiénes serán los beneficiarios y quiénes los perdedores tras su implementación. Además, los perdedores se encuentran organizados y tienen una tradición histórica de lucha por la defensa de sus intereses. Esto se debió a las características del régimen político en Argentina, que otorga una gran capacidad de presión a los actores sociales, y a la importancia material y simbólica de la legislación laboral para el partido de gobierno. Los primeros años de la administración de Menem convivieron con un bloqueo legislativo a las medidas de reforma en el área del trabajo y esto pudo ser resuelto sólo cuando el Ejecutivo reunió la autonomía y las capacidades institucionales suficientes para liderar una concertación entre los actores sociales involucrados. Durante el período de la concertación, el Gobierno logró modificar algunos aspectos sustanciales de la legislación laboral hasta entonces vigente pero lo hizo de modo segmentado y parcial. Los audaces proyectos iniciales, fueron sistemáticamente rechazados por los sindicatos, bloqueados en el parlamento y sólo cumplieron una función como elemento de negociación, transacciones que finalmente arrojaron resultados intermedios.

### *A modo de síntesis*

La gravedad de la crisis económica, manifiesta a través de la hiperinflación, convergió en un apoyo a la figura presidencial y una concentración de poder en el Ejecutivo. La situación de crisis también generó una pérdida de poder de veto de los sectores sindicales y los grupos que se habían opuesto a las reformas en los años previos. La historia económica argentina se encuentra mojonada de recurrentes sucesos inflacionarios y de la incapacidad de los gobiernos para darles un final.

Esta herencia que recibió el gobierno de Menem derivó en el imperativo de dar signos fuertes de estar orientados a realizar los esfuerzos de reforma para sostener su credibilidad. Esto se complementó con la sensación compartida de que los costos de una demora en la toma de decisiones serían más altos que los de adoptar una estrategia reformista de “shock”.

A nivel del sistema de partidos, la victoria peronista significó que el nuevo gobierno contaba con el apoyo sindical y que no había una oposición fuerte proveniente de los sectores populares. Además, mantuvo la mayoría en el Congreso. La concentración de poder en el Ejecutivo, el nexo histórico del partido de gobierno con los sindicatos, la alianza coyuntural llevada a cabo con los sectores industriales a través del Ministerio de Economía y la demanda, por parte de amplios sectores de la sociedad argentina, de modificar el rumbo de las políticas públicas, permitieron al nuevo gobierno implementar reformas que afectaban múltiples intereses, y en las que los potenciales perdedores se encontraban mejor organizados que los ganadores, más difíciles de identificar y más dispersos en relación a su organización corporativa.

Sin embargo, esta coyuntura propicia para la implementación de reformas estructurales no implicó su traducción inmediata en reformas exitosas. Si bien el Gobierno contó con una alta cuota de poder en lo que respecta a las privatizaciones, la rapidez con que se llevaron a cabo, el desdibujado rol del Poder Legislativo, la falta de coordinación entre distintas áreas del Poder Ejecutivo, la visión cortoplacista de la burocracia y de algunos jugadores involucrados, la ausencia de una reforma burocrática previa a estas reformas y la falta de autonomía de los organismos del Estado compusieron un cuadro difícil para la implementación de una regulación exitosa de las nuevas empresas a cargo de los servicios públicos.

Distinta fue la suerte de la reforma laboral. En esta área fue insoslayable el hecho de que el partido de gobierno tuviera una fuerte relación con los sindicatos y fuera quien históricamente representó sus intereses. Esto indujo al Gobierno a no insistir con la reforma durante los primeros años, en vista de la oposición que encontraba en el Congreso, pero le permitió liderar un proceso de concertación entre empresarios y sindicatos que generó los espacios necesarios para la implementación de algunos aspectos de la reforma laboral que se encontraban en la agenda del Gobierno.

En líneas generales, el gobierno de Menem fue más efectivo en dismantelar algunos de los aspectos principales de la matriz Estado-céntrica en proceso de agotamiento y crisis, que en desarrollar las capacidades institucionales necesarias para construir una matriz alternativa. Si bien existe consenso en definir la nueva forma de articulación del Estado y la sociedad como una matriz mercado-céntrica, el nuevo rol que debiera ocupar el Estado en esta nueva modalidad no pudo cristalizarse.

Esto se debe en parte a las dificultades que afrontó Menem en la prosecución de ciertas políticas de reforma, tales como la creación de agencias gubernamentales orientadas a la regulación de las empresas estatales privatizadas o a la implementación de una reforma laboral o fiscal acorde con las coordenadas que imponía el



nuevo régimen de acumulación. De modo tal que asistimos a una transformación rápida de ciertos aspectos de la vieja matriz, las privatizaciones es una de ellas, y a una incapacidad para establecer nuevas reglas de juego en múltiples áreas de política pública.

En Argentina, las políticas públicas son a menudo demasiado volátiles, producto de la visión cortoplacista de los principales actores políticos. Además, carecen de credibilidad, consecuencia de la falta de visibilidad de la toma de decisiones, entre otras razones, porque esas decisiones no se toman en arenas políticas institucionalizadas –como el parlamento– sino en espacios informales. En algunos casos puntuales, las políticas han carecido de la flexibilidad necesaria ya que los jugadores han decidido autolimitarse para evitar la especulación en torno a su modificación. Estos intentos generaron políticas públicas extremadamente rígidas, por ejemplo el Plan de Convertibilidad monetaria que fijó el peso al dólar o el Acuerdo Fiscal Federal que estableció pautas muy rígidas de coparticipación de las provincias, determinando el estrangulamiento de la situación fiscal nacional en 2001. A su vez, nos encontramos con que en Argentina las políticas públicas no poseen la coherencia necesaria para volverse efectivas, producto de la superposición de distintos organismos y la ausencia de coordinación entre los distintos niveles de la administración pública. El medio ambiente institucional no cooperativo llevó a la implementación de políticas no efectivas tanto por su volatilidad, su extrema rigidez, su falta de coherencia o de credibilidad.



## Referencias

1. Nun (1987: 13-56) entiende al régimen social de acumulación como el “conjunto complejo e históricamente situado de las instituciones y de las prácticas que inciden en el proceso de acumulación de capital, entendiendo a este último como una actividad microeconómica de generación de ganancias y de toma de decisiones de inversión”.
2. Para una ampliación de este concepto, es posible acudir a la reconstrucción histórica de la dinámica que adquirió en Argentina el RSA orientado al mercado interno elaborada por Portantiero (1987: 57-80).
3. Palermo (1999: 201-209) argumenta que para la concreción de las reformas fue determinante la existencia de una percepción pública de la crisis económica. En Argentina, la vivencia concreta de la crisis favoreció el encolumnamiento de la sociedad tras la agenda de reformas del Gobierno, cosa que no ocurrió en Venezuela donde las variables de la crisis resultaron más opacas para la sociedad.
4. El Plan Brady fue una estrategia diseñada por Nicholas Brady, secretario del Tesoro de los Estados Unidos, cuyo propósito fue reestructurar la deuda externa de los países en desarrollo. El Plan preveía que para beneficiarse con la reapertura de los mercados financieros internacionales y una quita en los montos adeudados, los países debían adoptar programas de ajuste estructural recomendados por los organismos internacionales de crédito y contenidos en el llamado “Consenso de Washington”. El esquema proponía la recomposición de la deuda externa bajo tres modalidades: emisión de bonos a la par, emisión de bonos bajo la par (o *discount*) y *cash payment* (aplicando un factor de descuento). El resultado fue ominoso para la Argentina ya que, entre otros perjuicios, el monto de su deuda no disminuyó, se pactó la jurisdicción de los tribunales en Nueva York, Londres y Frankfurt y se renunció a oponer la defensa de inmunidad soberana, aún en los procesos de ejecución.
5. Ley 23.696. Anales de Legislación Argentina N° XLIX-C 1989, 23 de agosto de 1989, pp. 2444-2457.
6. Se siguen aquí los argumentos de Etchemendy y Palermo (1998: 559-590).

## Bibliografía

- M. ABDALA y P. SPILLER (1999), *Instituciones, contratos y regulación en Argentina*, Buenos Aires, Temas Grupo Editorial.
- F. CARDOSO (1972), *Estado y sociedad en América Latina*, Buenos Aires, Nueva Visión.
- M. CAVAROZZI (1989), “El esquema partidario argentino: partidos viejos, sistema débil”, en M. CAVAROZZI y M. GARRETÓN (eds.), *Muerte y resurrección. Los partidos políticos en el autoritarismo y las transiciones del Cono Sur*, Buenos Aires, Ediciones FLACSO.
- M. CAVAROZZI (1996a), “La política: clave del largo plazo latinoamericano”, en M. CAVAROZZI, *El capitalismo político tardío y su crisis en América Latina*, Rosario, Homo Sapiens Ediciones.
- M. CAVAROZZI (1996b), “Más allá de las transiciones a la democracia en América Latina”, en M. CAVAROZZI, *El capitalismo político tardío y su crisis en América Latina*, Rosario, Homo Sapiens Ediciones.
- M. DOS SANTOS, “Doble transición”, Paper s/d.
- P. EVANS (1996), “El estado como solución y como problema”, en *Desarrollo Económico*, Buenos Aires, IDES, Vol. 35, N° 140, enero-marzo.
- S. ETCHEMENDY y V. PALERMO (1998), “Conflicto y concertación. Gobierno, congreso y organizaciones de interés en la reforma laboral del primer gobierno de Menem (1989-1995)”, en *Desarrollo Económico*, Buenos Aires, IDES, Vol. 37, N° 148, enero-marzo.
- S. HAGGARD y R. KAUFMAN (1995), *The political economy of democratic transitions*, Princeton, Princeton University Press.
- M. NOVARO (2006), *Historia de la Argentina contemporánea. De Perón a Kirchner*, Buenos Aires, Edhasa.
- J. NUN (1987), “La teoría política y la transición democrática”, en J. NUN y J. C. PORTANTIERO, *Ensayos sobre la transición democrática en la Argentina*, Buenos Aires, Puntosur.
- G. O'DONNELL (1977), “Estado y alianzas en Argentina, 1956-1976”, en *Desarrollo Económico*, Buenos Aires, IDES, Vol. 16, N° 64, enero-marzo.
- G. O'DONNELL (1972), “Un juego imposible. Competición y coaliciones entre partidos políticos en Argentina 1955-1966”, en *Revista Latinoamericana de Sociología*, Buenos Aires.
- O. OSZLAK (2000), “El mito del estado mínimo: una década de reforma estatal en Argentina”, ponencia presentada al *V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Santo Domingo, 27 de octubre de 2000.
- O. OSZLAK y R. FELDER (1998), “La capacidad de regulación estatal en Argentina: ¿quis custodiet custodes?”, en A. ISUANI y D. FILMUS (comp.), *La Argentina que viene*, Buenos Aires, FLACSO/EUDEBA.
- V. PALERMO (1999), “¿Mejorar para empeorar? La dinámica política de las reformas estructurales argentinas”, en AAVV, *Entre el abismo y la ilusión. Peronismo, democracia y mercado*, Buenos Aires, Grupo Editorial Norma.
- V. PALERMO (1997), *Estudio sobre el estado del Estado*, Documento de trabajo N° 1, Buenos Aires, Fundación Carlos Auyero.
- J. C. PORTANTIERO (1987), “La crisis de un régimen: una mirada retrospectiva” en J. NUN y J. C. PORTANTIERO, *Ensayos sobre la transición democrática en la Argentina*, Buenos Aires, Puntosur.
- J. C. PORTANTIERO (1978), “Economía y política en la crisis Argentina (1958-1973)”, en W. ANSALDI y J. L. MORENO (comp.), *Estado y sociedad en el pensamiento nacional*, México, Cántaro.
- F. REPETTO (1998), “Notas para el análisis de las políticas sociales. Una propuesta desde el institucionalismo”, *Perfiles Latinoamericanos*, N° 12, México, FLACSO.
- M. TAMAYO SÁEZ (1997), “El análisis de las políticas públicas”, en R. BAÑÓN y E. CARRILLO (comp.), *La nueva administración pública*, Madrid, Alianza.
- P. SPILLER y M. TOMMASI (2003a), “Public policy making in Argentina”, en <https://www.frbatlanta.org/filelegacydocs/Tommasi.pdf>, último acceso en abril 2014.

P. SPILLER y M. TOMMASI (2003b), “The institutional foundations of public policy: A transactions approach with application to Argentina”, *Journal of Law, Economics and Organization*, Vol. 19, N° 2.

**Fuentes:**

Ley 23.696. Anales de Legislación Argentina, N° XLIX-C, 23 de agosto de 1989: 2444-2457.

Recibido: 06/04/2014. Aceptado: 06/04/2015.

Silvina Gibbons, “La experiencia neoliberal. Privatización de servicios públicos y reforma laboral en perspectiva neoinstitucionalista, 1989-1996”. Revista *Temas y Debates*. ISSN 1666-0714, año 19, número 30, julio-diciembre 2015, pp. 87-107.

# Las disputas por el desarrollo: narrativas y posicionamientos de los empresarios de la Unión Industrial Argentina en las coyunturas políticas de 2008

*Disputes over development: narratives and positions of entrepreneurs of Argentina Industrial Union in the political situation of 2008*

**Gabriela Wyczykier**

**Gabriela Wyczykier** es docente de la Universidad Nacional de General Sarmiento e investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina.  
E-mail: gwyczykier@yahoo.com

## resumen

En el presente artículo se analizan algunas dimensiones ligadas a la problemática del desarrollo que se han reactualizado en la Argentina en el último lustro. En lo particular se distinguen los posicionamientos y narrativas adoptadas por sectores de la burguesía urbana representados en la Unión Industrial Argentina (UIA), considerando la fertilidad que contiene pensar la relación entre modelo de acumulación, perspectivas y procesos de desarrollo, matriz política nacional-popular en el milenio actual. En este marco no solamente se han vitalizado y revitalizado los sectores sindicales y del trabajo sino conjuntamente, se han incorporado en la interpelación discursiva y de práctica política del gobierno los actores empresarios.

Los posicionamientos y retóricas propiciados desde UIA son estudiados a partir de dos coyunturas políticas específicas, con fuertes relaciones entre sí: la crisis y conflicto entre los sectores rurales y el gobierno nacional en 2008, la crisis internacional que afectó a la Argentina en ese mismo año. Ambas coyunturas nos permiten ilustrar la manera en que este agrupamiento invocado e integrado por el gobierno en su visión productivista del desarrollo, se fue posicionado ante el actor estatal y en sus relaciones intraburguesas respecto de problemáticas claves que reenvían a cuestiones ligadas con la temática del desarrollo.

## palabras clave

desarrollo / actividades urbano industriales / burguesía / Unión Industrial Argentina

## summary

This article discusses some dimensions related to development issues that have been redefined in Argentina in the last ten years. In particular we distinguish the positions and narratives adopted by sections of the bourgeoisie represented at Union Industrial Argentina (UIA), considering fertility containing think the relationship between accumulation model, perspectives and development processes, national-popular political matrix in the current millennium. In this framework not only have revitalized and energized union sectors and work together but have been incorporated into the government's discursive interpellation business actors. The positioning and rhetoric favored from UIA are studied from two specific political situations, strong relationships with each other: the crisis and conflict between the rural and the national government in 2008, the international crisis that hit Argentina in the same year. Both situations allow us to illustrate the way in which this grouping invoked and composed of government productivist vision of development, was positioned to the state actor and its bourgeois intra regarding key issues forwarded to issues related to the theme of development

## keywords

development / urban industrial activities / bourgeoisie / Unión Industrial Argentina

## **Introducción<sup>1</sup>**

En la Argentina y en otros países de la región, la cuestión del desarrollo recuperó protagonismo en la agenda del Estado y los distintos actores sociales con el cambio de orientación política experimentado, especialmente, en el último lustro. Como temática referenciada tanto en los ámbitos académicos como políticos, el desarrollo se proclamó como problemática distintiva en las ciencias sociales latinoamericanas desde los años cincuenta en adelante, atravesando diferentes etapas interpretativas y propositivas. Organismos de cooperación internacional y regional, círculos de intelectuales y de militancia política, integrantes de asociaciones gremiales y corporativas, funcionarios públicos y gobiernos nacionales, encarnaron los debates y las acciones públicas en los distintos momentos histórico-políticos que fueron experimentando las sociedades latinoamericanas. Indiscutiblemente, las dimensiones que atraviesan las perspectivas sobre el desarrollo en cada momento se encuentran signadas por disputas que en última instancia se sitúan en el plano político ideológico y traducen diferencias y antagonismos en la manera de concebirlo y encararlo por parte de estos actores corporativos y de clase.

En la Argentina del actual milenio, se asiste a una reemergencia de trabajos académicos, debates y posicionamientos de actores estatales, políticos y gremiales que reorientaron sus narrativas en torno a la cuestión del desarrollo. Dichas narrativas y posicionamientos se han ido reorganizando y configurando en las distintas coyunturas políticas y económicas que fueron sucediendo en el último decenio, y traducen imaginarios sociales que reenvían a procesos históricos precedentes.

En comparación con otras etapas históricas, la última década en la Argentina ha sido observada como un período distintivo en algunas de sus dimensiones sociales, económicas y políticas, en particular con referencia al modelo de acumulación neoliberal que configuró una nueva trama societal desde los años 70 en adelante. Las transformaciones y continuidades con referencia a procesos sociales precedentes pueden analizarse y contextualizarse mediante la observación de la dinámica que fue adoptando el modelo de desarrollo en la Argentina de la última década.<sup>2</sup> Pensar el desarrollo en términos de modelo, supone precisar la articulación y combinación de un conjunto de dimensiones que resultan pertinentes para abordar dicha problemática, considerando variables tanto económicas como políticas, sociales y simbólicas. En este sentido, reviste interés analítico caracterizar las principales tendencias que moldean el régimen de acumulación en determinado momento histórico, las propiedades que asume la distribución y/o redistribución del excedente, el rol del Estado como promotor y administrador de los recursos públicos, la organización corporativa y sectorial de distintos actores sociales y políticos que pueden adquirir diverso protagonismo en la orientación y dinámica que adoptan las tendencias presentes en la lógica del desarrollo, las alianzas y conflictos inter e intra clase, las visiones y posiciones ideológicas y políticas que promueven estos actores con vistas a legitimar aquellas orientaciones.

Como bien destaca Svampa (2011b), en la Argentina actual es posible advertir desde el punto de vista simbólico y cultural la configuración de tres modelos de desarrollo, cuya envergadura y alcance resultan de todos modos de una intensidad

diferente: el modelo de desarrollo agrario, el industrial y el extractivo exportador. El primero opera como narrativa social fundamental y horizonte de expectativas de una parte de la sociedad argentina, en lo que respecta a la relevancia que adopta el “campo” como un espacio económico de prosperidad y productividad. El modelo industrial está ligado por otro lado al imaginario productivista y a la importancia del mercado interno en distintos momentos históricos de la Argentina. El modelo extractivo exportador, ligado a la actividad transnacionalizada de la megaminería a cielo abierto carece de un imaginario y de un conjunto de significados socio culturales de los cuales proveerse históricamente en el país, hallándose los actores involucrados en su dinámica disputando y operando sobre aquella producción simbólica e ideológica.

En el presente escrito nos proponemos analizar en particular algunos aspectos del modelo de desarrollo vinculado a las actividades urbano-industriales que se ha ido reconfigurando en el período señalado. Ello lo encaramos reflexionando sobre la fertilidad que a nuestro juicio contiene pensar la relación entre modelo de acumulación, perspectivas y procesos de desarrollo, y la reemergencia de una matriz política nacional-popular. En efecto, la dinámica que adopta el desarrollo en la última década se ha combinado con la recomposición de esta matriz política enaltecida retóricamente y confirmada a través de un conjunto de medidas públicas alentadas por los gobiernos de Néstor y de Cristina Kirchner.<sup>3</sup> En este contexto, no solamente se han vitalizado y revitalizado los sectores sindicales y del trabajo sino conjuntamente, se han incorporado en la interpelación discursiva y en la práctica política los actores empresarios, en particular aquellos ligados al empresariado local y nacional, y a las actividades urbano industriales.<sup>4</sup>

En esta dirección, algunos análisis destacan la transformación del patrón dominante del modelo de acumulación que tuvo lugar a principios del milenio actual, respecto del que se había instaurado en la Argentina a partir de 1976 y consolidado hasta su interrupción con la crisis sistémica de 2001. En esta clave, Basualdo (2011) distingue el agotamiento del patrón de acumulación sostenido en la valorización financiera, dando inicio a una etapa de recomposición productiva en detrimento de la lógica de acumulación ligada exclusivamente a los comportamientos económicos y empresarios observados en las décadas precedentes.<sup>5</sup> De todos modos, las fracciones dominantes del capital traducen el impacto en su reconfiguración de las distintas fases que caracterizaron aquel modelo de acumulación. Así, al culminar la etapa de la valorización financiera, el capital extranjero predominaba en forma inédita en la estructura productiva nacional.

En este marco, se han ido recomponiendo y reorganizando distintas alianzas entre los diversos actores sociales, políticos y económicos a lo largo de la última década, optando las distintas fracciones que componen al empresariado local por un acercamiento cooperativo o distanciamiento conflictivo en las distintas coyunturas políticas que caracterizaron a los gobiernos kirchneristas.

En este artículo indagaremos sobre los posicionamientos propiciados por los sectores del empresariado urbano industrial agremiados en la Unión Industrial Argentina (UIA) en dos coyunturas específicas, con fuertes relaciones entre sí: la

crisis y conflicto entre los sectores rurales y el gobierno nacional en el año 2008 y la crisis internacional que afectó a la Argentina en ese mismo año.<sup>6</sup> Ambas coyunturas, que de ningún modo agotan aquellas que resultan de interés con el análisis propuesto, nos permiten ilustrar la manera en que la UIA, actor invocado e integrado de modo privilegiado por el Gobierno en su visión productivista del desarrollo, se fue posicionado ante el actor estatal y en sus relaciones intra burguesas en el marco de renovadas alianzas políticas que buscaron entretenerse a lo largo del presente milenio. Estas coyunturas nos permiten observar algunos de los aspectos relacionados vitalmente con la cuestión del desarrollo, como resultan la generación y distribución del excedente y las relaciones entre actores sociales y políticos.

La orientación metodológica que primó en la recolección de la información presentada en este trabajo tuvo en consideración dos cuestiones fundamentales.<sup>7</sup> En primer lugar, el desarrollo como proceso socio histórico es el resultado dinámico de disputas políticas por su definición y proposición. En este sentido, la cuestión del desarrollo y el excedente no es abordada intelectivamente a partir de la definición que realizan los actores respecto de estos términos, sino que ambas categorías analíticas reenvían al estudio de distintas dimensiones económicas y políticas que pueden traducirse y expresarse en posicionamientos respecto de políticas impositivas, la negociación salarial, la legislación laboral, la distribución del ingreso, el tipo de cambio, entre otras. Por otra parte, los datos considerados para el análisis surgen centralmente de la lectura de testimonios, discursos e intervenciones de los actores sociales referenciados, recogidos en medios gráficos de difusión masiva, y algunos documentos institucionales.<sup>8</sup>

## **La burguesía como actor central del desarrollo: los avatares de la UIA y su resurrección política en la matriz nacional-popular**

La Unión Industrial Argentina es una agrupación empresaria que ha tenido diverso protagonismo en las relaciones con los distintos gobiernos nacionales y otras organizaciones gremiales, sociales y económicas en la historia argentina desde su fundación, hace más de un siglo. Con un carácter “federativo y sectorial”, en su propia presentación institucional proclama la representación de la industria argentina “*con la finalidad de promover el desarrollo del país en sus dimensiones económico-social y territoriales, a través de la generación de propuestas que mejoren consistentemente la competitividad del sector; el desarrollo tecnológico y de valor agregado, el fortalecimiento del mercado interno y la inserción internacional de la industria*”.

Como bien argumentan Gaggero y Wainer (2004), si bien la UIA expresa primeramente los intereses de sus miembros –y en particular de sus dirigentes– esta entidad es la más representativa del sector y permite comprender el comportamiento político de la clase dominante en lo que refiere fundamentalmente a los sectores empresarios vinculados a la actividad industrial.<sup>9</sup> Este agrupamiento ocupa según Schvarzer (1991) un lugar de particular relevancia en el conjunto de las instituciones que llevan la palabra en nombre de los empresarios argentinos. Sus posiciones

históricas con respecto a las políticas económicas, sus actitudes públicas, su método de trabajo, ilustran las formas y condiciones de funcionamiento corporativo del empresariado local en las pujas societales.

A lo largo de su historia esta entidad atravesó distintas etapas organizativas en un contexto de cambios con relación al peso de la actividad industrial en el desarrollo productivo del país. Entre mediados de los años 50 y 70 la UIA fue adquiriendo un rol protagónico, junto a la Confederación General Económica (CGE), en la representación de intereses del empresariado industrial. Este período estuvo signado por una expansión continua e intensa de la actividad industrial que triplicó su valor agregado, y por la creciente incidencia de los capitales transnacionales en estas actividades económicas. Para el gremialismo empresario esta veintena de años implicó una expansión de cámaras sectoriales y regionales, muchas de las cuales se afiliaron a la UIA y otras tantas a la CGE, entidad rival de la primera en lo que refiere a los sectores empresarios representados y que fue ganando relevancia en los años 60 al buscar incorporar a los pequeños y medianos empresarios.<sup>10</sup> Con el advenimiento del tercer gobierno peronista, y el nombramiento de José Ber Gelbard, un dirigente de la CGE, en el Ministerio de Economía, se plantearon distintos problemas en el interior de las entidades empresarias, optando muchas cámaras por la doble afiliación: la UIA y la CGE. En el año 74, dirigentes de la UIA se integraron a la dirección de la CGE como parte del sector industrial, dando vida a la Confederación Industrial Argentina (CINA), dejando por tanto de existir la UIA como entidad independiente (Schvarzer, 1991).<sup>11</sup>

Al comienzo del gobierno militar las asociaciones empresarias fueron disueltas o intervenidas, con el objetivo de disciplinar a estos sectores. La UIA fue intervenida aunque logró la restitución de su personería, cosa que no obtuvo la CGE. En un contexto de reestructuración del tejido industrial, de sus sectores dinámicos, y del comienzo de un significativo proceso de desindustrialización cuyas consecuencias se advierten hasta el presente, la UIA resurgió hacia principios de los años 80 con un formato organizativo y de práctica dirigenal distinto al de las décadas precedentes, con una representatividad mayor de la que detentaba hasta los inicios de los años 70, por haber incorporado intereses regionales y de las PyMES luego del cambio de estatuto promovido por la intervención militar (Acuña, 1990).

Los distintos planes económicos impulsados por el gobierno de Raúl Alfonsín entre 1983 y 1989 en un contexto de aumento significativo de la inflación y de puja de las distintas fracciones sociales por reposicionarse política y económicamente, mostraron a la UIA como un actor corporativo dominante en la representación de los sectores industriales. Los intentos del Gobierno por reeditar pactos sociales entre empresarios, trabajadores y el Estado, con el objeto de estabilizar la economía tuvieron a esta entidad como un protagonista en las mesas de negociación y acuerdos sectoriales. Como analiza Acuña (1990), a diferencia de otros períodos anteriores, la combinación de los cambios estructurales que habían afectado significativamente a la industria, junto a las transformaciones organizacionales de la UIA, modificó fuertemente la relación entre asociaciones empresariales del sector de la industria en esta etapa. Así, el tema de la representación que había sido clave



hasta 1976, pasaría a un segundo plano y la UIA se tornaría en un actor clave en la elaboración de estrategias socio-económicas.

En los años 90, Dossi (2009) distingue centralmente dos períodos fundamentales para analizar la acción política de la UIA en relación con los propios posicionamientos y disputas internas de sus asociados. Un primer período se encuentra demarcado para la autora entre los años 1989 y 1999, en el cual la acción política de esta organización empresaria resultó reactiva o adaptativa con respecto a los cambios económicos acontecidos en el país, debilitándose sustantivamente el accionar político de la misma. Fruto de esta disminución en su capacidad de acción, en parte por las diversas confrontaciones sectoriales internas en el contexto de medidas que afectaron sustancialmente el tejido productivo nacional, las dos corrientes políticas internas que se disputaban la conducción de esta organización (MIA y MIN<sup>12</sup>) acordaron en el año 1993 presentar una sola lista a elecciones acordando un pacto de alternancia que establecía la elección del presidente una vez para cada lista.

Efectivamente y como advierte Beltrán (2011), en los años 90 las organizaciones tradicionales de representación de intereses empresarios, como la UIA, sufrieron un desplazamiento como interlocutores privilegiados del Gobierno, aspecto que trastocó el protagonismo detentado por estos agrupamientos en la década anterior. Ello estuvo vinculado, entre otros factores, con la estrategia de negociación personalista llevada adelante por el entonces presidente Menem que dio lugar a comportamientos lobistas y atomizados por parte de grandes empresarios. Con ello se combinó la fragmentación y la heterogeneización de los intereses y las demandas de los empresarios locales producto del impacto de las reformas estructurales sobre su composición, y una crisis pronunciada de la dirigencia de la UIA para encausar la representación de sus sectores agremiados.

En los últimos años de la década de los 90, la UIA retornó, sin embargo, al protagonismo en la vida política del país. En un contexto marcado por la devaluación de la moneda brasilera con fuerte impacto en la economía doméstica, los discursos en torno a la devaluación del peso argentino o a la persistencia de la dolarización de la economía comenzaron a enaltecerse como opuestos estratégicos, generando ello diferencias en el interior de los sectores económicos dominantes. Así, en el último quinquenio de los años 90, se constituyeron dos proyectos distintos en el interior de estos sectores con relación a cómo concebir el curso de la economía. Uno de ellos promovía la dolarización de la economía, y era impulsado por el sector financiero e inversores extranjeros. El otro grupo estaba ligado a empresarios locales y algunos conglomerados extranjeros, y proponía la devaluación de la moneda con el fin de obtener mayores ganancias (Basualdo, 2011).

La propuesta devaluacionista fue estimulada entonces por las corporaciones empresarias interesadas en modificar la paridad cambiaria.<sup>13</sup> Bajo la presidencia de Rial –empresario metalúrgico vinculado al sector de las PyMES– la UIA buscó fortalecer a la organización y posicionar a esta entidad como interlocutora privilegiada con el Gobierno, conformando el Grupo Productivo (integrado por la UIA, la Cámara de la Construcción, la Unión de la Construcción, la Sociedad Rural

Argentina), el cual fue impulsado desde el interior de la asociación industrial por el grupo empresario Techint con el objeto de aunar posiciones entre sectores productivos afectados por la recesión económica existente. La creación del Grupo Productivo habría significado además, argumenta Beltrán (2011), la ruptura del consenso empresario con respecto a las reformas neoliberales promovidas durante los primeros años de la década.

En el año 2001 asumió la presidencia de la entidad De Mendiguren, advirtiéndose la profundización de los reclamos hacia el Gobierno y la necesidad de reformular el rumbo económico. Durante su gestión, la UIA tejió lazos con otros sectores empresarios, sindicales y sociales opuestos al Gobierno.<sup>14</sup>

Si bien en este período la UIA adquirió mayor protagonismo político y adoptó demandas que trascendieron el propio reclamo de medidas sectoriales, la definición de una política industrial y económica nacional quedó relegada, continuando además las diferencias internas entre el MIA y el MIN una vez que la devaluación de la moneda local fue implementada (Dossi, 2009). Las fuertes coincidencias entre el proyecto duhaldista y los reclamos de esta entidad favorecieron una alianza estratégica que se consolidó con la asunción del entonces presidente de la UIA, De Mendiguren, como titular del flamante Ministerio de la Producción. Frente al proceso de extranjerización de la economía que sucedió en los años 90, desde la cúpula de la UIA se manifestaba el interés por reconstruir una burguesía nacional (Gaggero y Wainer, 2004).<sup>15</sup>

Conflictos internos en la UIA condujeron a la ruptura del pacto de alternancia sostenido hasta ese momento, en parte por las diferencias con respecto al tipo de cambio pero además, por cuestiones políticas relacionadas con las modalidades de representación llevadas adelante por la anterior conducción de la UIA (inclusión o no de las PyMES del interior, formas de acercamiento de los representantes empresarios con funcionarios de gobierno, entre otras diferencias publicitadas).<sup>16</sup> En abril de 2003 se impuso como ganador en las elecciones internas una figura cercana al menemismo: Alberto Álvarez Gaiani, integrante del MIA.<sup>17</sup>

Los enfrentamientos internos en la UIA se agudizaron en aquel año, amenazando con la fractura de la entidad por las disputas de poder de los principales referentes de los dos agrupamientos empresarios que dividen a la entidad (Grupo Techint, De Mendiguren, Gaiani, Massuh) y por sus diferencias con respecto al papel que debía asumir la central industrial ante el nuevo gobierno de Néstor Kirchner. Para el MIN era necesario un mayor acercamiento con el fin de lograr mejores beneficios para el sector en el nuevo contexto político y económico. Del lado del Gobierno, por otra parte, se observaron gestos políticos tendientes a evitar la fractura de la entidad al considerarla como un actor clave en el modelo industrialista.<sup>18</sup>

Las divisiones y tensiones electorales internas fueron superadas para las elecciones del 2005 al ser consagrado Héctor Méndez (del sector plásticos y vinculado al MIA) como nuevo presidente de la entidad y líder de una lista consensuada entre las dos históricas de la UIA.<sup>19</sup> Entre la Celeste y Blanca integrada por Méndez y los integrantes de Industriales se repartieron los cargos directivos en partes igua-

les, habiendo resultado significativa la intervención del Gobierno, que reclamaba la unidad de los empresarios para arribar al acuerdo y superar formalmente las diferencias internas que limitaron en los últimos años la capacidad de acción de la entidad. Con un discurso de cierta empatía con el Gobierno, entre los lineamientos políticos de la UIA se destacaba en la persona de Méndez al comienzo de su gestión el consenso con respecto al tipo de cambio (en torno a los 3 pesos por dólar conveniente para sectores importadores y exportadores), pero apuntando a un control de los salarios que favoreciera, a criterio del nucleamiento, la competitividad de las empresas (*Página 12*, 4/12/2004; 26/04/2005).

A mediados de 2007 las elecciones en la UIA llevaron a la presidencia a Juan Carlos Lascurain<sup>20</sup>, con el consenso de las dos listas internas de la entidad, implicando ello una mayor representación de los medianos empresarios y una fuerte presencia de empresarios nacionales. En la nueva conducción interna, grupos económicos como Techint, Ledesma y Arcor tuvieron una mayor incidencia estratégica quedando solamente un cargo de los doce principales en poder de un grupo multinacional.<sup>21</sup> El sucesor de Lascurain en la UIA fue nuevamente el dirigente plástico Héctor Méndez de la Celeste y Blanca (MIA), quien asumió en el año 2009 la presidencia de esta entidad en el marco del pacto de alternancia entre las dos listas internas. Méndez dirigió la UIA en un contexto económico diferente al de su antecesor, marcado por la desaceleración productiva y un nuevo mapa político nacional ligado a la crisis del Gobierno con las agrupaciones agropecuarias que estalló en el año 2008.

Con la conducción de Méndez se produjeron cambios en la cúpula de la UIA. Se preanunciaba un giro de la entidad hacia demandas de medidas económicas de tinte ortodoxo y con cierta hostilidad hacia el Gobierno. El sector agro-fabril de la COPAL<sup>22</sup> había obtenido cuatro de los seis lugares en la conducción de la entidad, mientras De Mendiguren, ligado al sector desarrollista de la UIA, ocupaba la secretaría (*Clarín*, 10/04/2009). En este período la entidad mantuvo una relación de distancia y cierta tensión con el Gobierno el cual, por primera vez desde el regreso de la democracia, no participó en el año 2010 de ninguno de los actos realizados por la entidad empresaria para conmemorar el Día de la Industria. Por cuestiones políticas internas de la entidad, Héctor Méndez renunció anticipadamente a la presidencia de la UIA asumiendo De Mendiguren en marzo de 2011 en representación de la lista Industriales. De Mendiguren rectificaba desde la presidencia de la entidad su voluntad de diálogo con el Gobierno y de búsqueda de consensos. La cúpula empresarial quedó nuevamente conformada por una mayoría de empresarios nacionales en su conducción.<sup>23</sup>

Para analizar el proceso político inaugurado con la asunción de Néstor Kirchner en el año 2003, Svampa (2011c: 18) enfatiza algunos rasgos que caracterizan lo nacional popular “*como una matriz político-ideológica que se inserta en la memoria mediana (las experiencias populistas de los años 30, 40 y 50) y tiende a sostenerse sobre el triple eje de la afirmación de la nación, el Estado redistributivo y conciliador, y el liderazgo carismático junto con las masas organizadas –el pueblo*”.<sup>24</sup>

La Argentina se inserta en este sentido en una tendencia más amplia que afloró en diversos países de la región en la última década. Así, el resurgimiento de lo nacional-popular en el último decenio se ha cristalizado en la búsqueda de convergencias entre actores sociales y políticos que articulan la movilización popular y regímenes democráticos, distinguiéndose el retorno a la revalorización del Estado como organizador de la pluralidad social, y como actor que debe proveer el bienestar social colectivo acentuando la intervención en la economía y la revisión del proceso privatizador neoliberal. El enaltecimiento de lo nacional busca replantear y redefinir, por otra parte, el carácter globalizante que caracterizó las relaciones políticas de los países de la región en décadas precedentes (Vilas, 2005).

En la última década, como ya advertimos, los gobiernos kirchneristas tendieron a focalizar su proyecto político en términos retóricos en dos actores fundamentales: los trabajadores organizados representados en la CGT oficialista (unificada entre los años 2004 y 2012) y los industriales agrupados en la UIA. Ambos actores resultaron invocados con suma frecuencia –no sin fricciones ni conflictos entre éstos y el Gobierno– ante distintas coyunturas y problemáticas económicas y sociales que fueron configurando la implementación de medidas y políticas públicas en el período. En la predisposición estratégica del Gobierno para promover el mercado interno y favorecer la inclusión asalariada de los sectores medios y populares, el estímulo de la actividad industrial se invistió de un favoritismo marcado en los discursos presidenciales, si bien la dependencia de los recursos generados por las actividades primarias resultó durante gran parte del período de una significación sustantiva para obtener divisas extranjeras y mantener importantes reservas en el Banco Central.

En períodos históricos en los que los gobiernos democráticos eran reemplazados por dictaduras que obtenían su legitimidad del apoyo de fracciones de la burguesía urbana y pampeana, se advertían confluencias, alianzas y rupturas entre los sectores populares, el Estado y fundamentalmente las fracciones no oligopólicas de la burguesía urbana. Así, como bien destaca O'Donnell (1976), ante la expansión de la transnacionalización del capital y la ocurrencia de los ciclos económicos recesivos, se originaban en forma esporádica pero recurrente alianzas entre la burguesía urbana y los sectores populares y urbanos (representados mayormente en la CGE y la CGT, y las conducciones nacionales de los principales sindicatos), en contraposición a los intereses de la burguesía pampeana. La alianza revestía un carácter defensivo porque surgía contra las ofensivas de las fracciones superiores de la burguesía, acentuando una vía “nacionalista” y “socialmente justa” de desarrollo. Al reactivarse el ciclo económico, la alianza se diluía por las pujas de intereses contradictorios y antagónicos de los sectores que la sostenían. El clivaje de esta alianza fue policlasista porque incluía a los sectores populares ligados al trabajo formal y a una fracción de la burguesía.

En la última década la recomposición significativa de la presencia del Estado en la organización económica y política se sustenta enérgicamente en la invocación e integración socio laboral de los sectores populares a las actividades urbano industriales, y en la exhortación e interpelación del empresariado local y la bur-

guesía nacional como integrante valioso en las alianzas que sostienen los pilares del modelo económico actual. La UIA reapareció en este escenario como un actor representativo de los intereses de la burguesía urbano industrial, pero en un contexto de persistente transnacionalización del aparato productivo. De este modo, su invocación y protagonismo en las narrativas y posicionamientos en las diferentes coyunturas políticas no es coincidente necesariamente con las acciones emprendidas por los empresarios que operan en la economía local, y pueden actuar a través de las cámaras que los representan, o bien de su capacidad de orientar prácticas en beneficio de su tasa de ganancia en contraposición a los objetivos productivos del Gobierno (ejemplos de ello se observan en el sector automotriz, en la falta de inversión productiva de diferentes sectores económicos, en la presión inflacionaria o en la fuga de capitales registrada especialmente hasta el año 2011).<sup>25</sup>

A diferencia sin embargo de décadas anteriores, y como bien destaca Acuña (1990), la burguesía industrial representada en sectores como la UIA, se reposiciona atendiendo a las reglas de juego democráticas. Ello se registra ante un Estado que, como advierte O'Donnell (2008b), es garante de la relación social que permite el desarrollo de la acumulación capitalista. Lo estatal o propiamente político es de este modo, para el autor, simultáneamente garantía de las relaciones capitalistas de producción, de la articulación de clases de dicha sociedad, de la diferenciación de acceso a recursos de poder, y de la generación y reproducción del propio capital. Estas dimensiones se dinamizan, desde 2003 en adelante, enalteciendo idearios y prácticas que reenvían desde el Gobierno a una matriz política nacional-popular.

La UIA, de este modo, se fue posicionando en el último lustro como un agrupamiento empresario que adquirió nuevos bríos protagónicos en la escena pública a través de un conjunto de demandas hacia el Estado en representación de la burguesía local.<sup>26</sup>

### ***Alineamientos de clase en torno al conflicto del campo en el 2008: La UIA y las disputas por el excedente en la etapa actual del desarrollo***

Al situar analíticamente los posicionamientos y narrativas de la UIA en los conflictos por la renta y el excedente desatados en el año 2008, intentamos contribuir a la indagación sobre la perspectiva del desarrollo, en particular de algunas de sus dimensiones constitutivas. Como bien destaca Acuña (1990), resulta significativo introducirse en el mapa cognitivo que los empresarios poseen sobre las relaciones sociales, dado que las distintas opciones estratégicas que adoptan estos actores dependen de la lectura que los mismos realizan con relación a sus propios intereses.<sup>27</sup>

El concepto de “marcos interpretativos” introducido en la bibliografía para el estudio de la acción colectiva permite conjuntamente y en esta dirección analizar y describir representaciones simbólicas e indicaciones que los actores utilizan para interpretar eventos y conductas y sugerir alterativas de acción, dando cuenta de una dimensión ideal-valorativa de los comportamientos sociales. Los marcos se establecen en base a las definiciones que los actores realizan sobre las relaciones sociales, los derechos y las responsabilidades (Mc Adam *et al.*, 1999). En esta

misma dirección, Beltrán (2012) destaca la relevancia de observar las ideas y las visiones que los empresarios emplean para decidir y definir distintas prácticas de acción, pudiendo éstas no solamente potenciar sino también limitar opciones de práctica política. Por tanto, que una situación determinada resulte advertida como un problema visible, se liga con la perspectiva de los marcos interpretativos dominantes (Beltrán, 2011).

El conflicto con los actores del sector agropecuario comenzó a manifestarse con intensidad a partir del mes de marzo de 2008, con la publicación de la Resolución 125 en el Boletín Oficial, configurándose como un punto de inflexión en la política argentina de la última década. Esta coyuntura tuvo, sin duda, algunos efectos sobre el crecimiento de la economía local en el corto plazo pero, sobre todo, se cristalizó una fuerte puja por la apropiación de la renta y el excedente entre actores sociales en una etapa de elevados precios de los *commodities*, de aumento del PBI nacional y de una reorientación del papel redistributivo del Estado.

Efectivamente, el 12 de marzo el Ministerio de Economía y Producción de la Nación decidió modificar el sistema de retenciones fijas a las exportaciones de ciertos productos agropecuarios por un sistema de retenciones móviles, particularmente en el caso de la soja, el trigo, el maíz y el girasol, con el objeto de obtener un beneficio fiscal mayor en contextos de aumento de precios internacionales. La resolución publicada<sup>28</sup> observa la legitimidad de esta medida por el aumento significativo de los precios internacionales en los últimos años “*con una elevada volatilidad de sus tasas de variación interanual*”, que podrían afectar negativamente a la economía por la elevación de los precios en el mercado interno, generar inequidad distributiva y ocasionar incertidumbre en lo que refiere a las acciones de inversión en el sector agropecuario. Visto ello, la aplicación de un esquema de retenciones móviles sobre un conjunto de cereales y oleaginosas se distingue como un instrumento público destinado a contrarrestar estas situaciones perniciosas para el conjunto de la población.

Si bien las relaciones entre el Gobierno y los sectores del campo habían mejorado en los años anteriores a que se desatara este conflicto, ambos percibían al otro como un antagonista que buscaba apropiarse del beneficio obtenido por la mejora progresiva y sustantiva de los precios internacionales de los productos agropecuarios. Los sectores del campo habían intentado en este sentido instalar la discusión sobre una rebaja de las retenciones a las exportaciones, sin encontrar legitimidad pública a sus demandas. En cambio, la promoción de la Resolución 125 permitió instalar aquellas demandas, generando nuevos basamentos legítimos (Nardaccione y Taraborrelli, 2010).

El conflicto duró cuatro meses<sup>29</sup>, durante los cuales se fueron definiendo y redefiniendo solidaridades y confrontaciones alrededor del Gobierno y de los protagonistas de las demandas del campo. En torno a ello, el arco de alianzas sociales y políticas de unos y otros se fue reorganizando al calor de los acontecimientos. La UIA no atravesó ni salió indemne y neutral de este conflicto, habiendo sido invocada tanto por el Gobierno como por los sectores de la burguesía agraria para tomar una posición política en solidaridad con unos o con los otros.

La extensión temporal y geográfica del conflicto (provincias de Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba, Chaco, Formosa, Entre Ríos, entre otras) incluyó cortes de ruta, *lockout* patronales, cacerolazos, procesos de autoorganización de medianos y pequeños productores para demandar y realizar actos y acciones de protesta contra el Gobierno al costado de las rutas. En este marco se organizó la Mesa de Enlace<sup>30</sup> que agrupó a las cuatro principales entidades del campo y lanzó el 12 de marzo el primer paro contra el Gobierno.

En un primer momento, La UIA conducida por Lascurain –dirigente que adoptó una posición de acercamiento y apoyo a las políticas del gobierno– se mostró en actitud solidaria con la medida propiciada por el Ministerio de Economía, mientras aquella no alterara fundamentalmente el tipo de cambio como herramienta competitiva para la actividad industrial, promesa concedida por aquel funcionario. Ante esta entidad, el Ministro de Economía destacó los argumentos que otorgaban legitimidad a una medida propuesta para la satisfacción del conjunto del país, en detrimento de los intereses y aspiraciones particulares de un sector de la economía que por otra parte no dejaba de obtener una rentabilidad considerable, por un lado, y como mecanismo idóneo para sostener el tipo de cambio competitivo para la industria, por el otro.

*“Me preocupa que un sector en particular, que es rentable, y como producto de un interés muy específico, tome una medida casi de corte patronal y afecte directamente, por lo menos durante el tiempo que dure, el consumo de un montón de gente. En primer lugar, lo que hacen (las retenciones) es desacoplar los precios internos de los internacionales. Si sólo hiciéramos un producto, porque es hiperrentable, no sólo tendríamos monocultivo, sino que además no tendríamos industria. Si entraran al mercado todos esos dólares de exportaciones, el dólar se desplomaría y queremos mantener la competitividad de nuestra industria”.* (Declaraciones de Lousteau tras almorzar con los directivos de la Unión Industrial Argentina, *Ámbito Financiero*, 18/03/2008).

Ante la prolongación de la primera jornada de protesta, la UIA alentaba en sintonía con el Gobierno la búsqueda del diálogo para culminar con la medida de fuerza encarada por los sectores del agro, a los cuales reclamaba se atengan a la resolución pública establecida por el Poder Ejecutivo. Ello reflejaba, por un lado, la posición dialoguista que la entidad buscó respaldar durante la última década y su relación no conflictiva con el Gobierno pero además, quedaba de manifiesto una preocupación respecto de los efectos que estas medidas de protesta comenzaron a ocasionar a la propia actividad de los sectores industriales del interior del país y los principales centros urbanos.

Las palabras de Lascurain resonaban en esta dirección: *“Es el momento del diálogo en la Argentina, hay que calmarse, reflexionar y tender a ese diálogo. Seguramente el Gobierno tomó medidas que cree que son razonables. Y aquellos que no creen eso, se tienen que sentar y explicar por qué no lo creen así”* (*Ámbito Financiero*, 18/03/2008).

El conflicto que se pronunciaba con los sectores rurales, y que comenzaba a generar nuevas alianzas y antagonismos entre distintos sectores sociales, encontró

de este modo a la UIA en los primeros tiempos manifestando su apoyo al proyecto económico del Gobierno que en definitiva favorecía, para este actor, a todos los sectores productivos ligados tanto al campo como a las actividades urbano industriales.

*“Considero que es muy importante que todos los sectores respeten la ley, el campo, los industriales, los trabajadores cuando paralizan las entregas en las fábricas por los conflictos entre los diferentes gremios, en fin, que todos respetemos la ley, había que sentarse a dialogar porque éste es un momento muy especial; estamos en vísperas de un Bicentenario, hay que tranquilizarse y pensar qué país soñamos; la Presidenta, como candidata, llamó al Acuerdo Económico y Social y me parece que es un buen momento para pensar en eso. Creemos que este modelo permite generar valor agregado para los sectores productivos, mejor precio a los productos nacionales que vendamos al mundo y salarios más altos. Eso es para todos los sectores. Sigue habiendo sectores que no están de acuerdo con este modelo; pero la Unión Industrial Argentina lo apoya, como lo dijimos en reiteradas oportunidades. El campo y la industria están en una misma vereda: la de mayor valor agregado”*(Lascurain, *Ámbito Financiero*, 13/04/2008).<sup>31</sup>

A lo largo del conflicto, el Gobierno nacional fue acentuando un discurso confrontativo con los sectores agropecuarios movilizadados contra la resolución que habilitaba las retenciones móviles. En este sentido, y como bien destacan Nardaccione y Taraborrelli (2010), en la retórica productivista del Gobierno el desarrollo, el empleo y la incorporación de mano de obra estaban ligados al estímulo del sector industrial y fiscal, describiendo así al campo como un sector tendencialmente improductivo que sostenía una actitud especulativa en referencia a los precios internacionales y a la elevada concentración de la propiedad. En su estrategia general de desarrollo, el campo no aparecía entonces como un aliado estratégico.

En una disputa que adquirió un giro no solamente político y económico sino además, y sobre todo, cultural y simbólico<sup>32</sup>, la UIA se mostró en colaboración con el Gobierno pero sin marcar una posición de antagonismo o confrontación con los sectores de la burguesía agropecuaria. En suma, aunque el discurso productivista del Gobierno era coincidente con los intereses de los empresarios urbano-industriales, la entidad buscó sortear la disputa referenciada públicamente en términos de opuestos históricamente presentes en otras coyunturas políticas de la Argentina, por una apreciación del conflicto en términos de diferencias que no afectaban estructuralmente los beneficios de ninguna fracción o clase social en el país en el actual contexto del desarrollo. Empresarios del agro y de las actividades urbano industriales, grandes, pequeños y medianos, y la clase trabajadora, habían resultado en este mapa interpretativo favorecidos por el esquema macroeconómico y las medidas de política pública adoptadas por el Gobierno en el último quinquenio.

El Gobierno en su disputa con los sectores agropecuarios buscó, sin embargo, encausar solidaridades y compromisos que adoptaran una posición claramente contrapuesta entre los sectores del campo y la ciudad, resultando la UIA uno de



los agrupamientos invocados en esta batalla de recursos económicos pero también de sentidos e imaginarios políticos.

A mediados de mayo la presidenta Cristina Kirchner convocó a una reunión de urgencia a la UIA. La entidad se presentó con un conjunto de demandas pero, sobre todo, apoyando y alentando la conformación del acuerdo económico y social que reuniera tanto a los representantes de la industria como de los sectores agropecuarios y del trabajo en el marco de los festejos del Bicentenario en la Argentina. Si bien resultaba cierto que las medidas de protesta adoptadas por los sectores del agro contra la Resolución 125 afectaban también ciertas actividades industriales por la falta de insumos y la incertidumbre que comenzó a notarse en la economía en general, el conflicto actualizaba la necesidad de demarcar terrenos de actuación y compromisos políticos con el modelo de desarrollo.

En abril de 2008, funcionarios de Gobierno habían reflatado la propuesta de establecer un acuerdo económico y social, con metas y objetivos para el desarrollo, entre los sectores del capital y del trabajo que había sido anunciado en la campaña presidencial de Cristina Kirchner antes de asumir en el año 2007. La firma de este pacto, que adoptaría el nombre de Pacto del Bicentenario, requería para el Gobierno en los sucesos conflictivos de la presencia de la UIA para demostrar un acto de fortaleza política. Por el contrario, los sectores del agro movilizados esperaban que la UIA no comprometiera su adhesión a dicho pacto en el marco de las disputas en curso. Esta última expectativa fue cumplida ya que la entidad empresaria se manifestó en contra de firmar aquel acuerdo sin la adhesión conjunta de los actores rurales.

El 20 de mayo la UIA junto a otras entidades empresarias<sup>33</sup> publicaron una solicitada llamando a *“la reflexión y al desprendimiento patriótico a las organizaciones del campo y al Gobierno Nacional. El país ya no puede esperar. Es demasiado el daño que se le está ocasionando, en momentos que la coyuntura nacional e internacional ofrece una oportunidad única para acordar en común el diseño de políticas para todos los sectores del agro, la industria, el comercio y los servicios, que garanticen el crecimiento sostenido y sostenible de la Nación y de cada uno de sus habitantes”*.

Algunos medios gráficos de difusión masiva dejaban entrever la publicación de esta solicitada por la presión del Gobierno hacia la entidad para apuntalar un acuerdo con las organizaciones agropecuarias y resolver de esta forma el conflicto. Dirigentes de la entidad desconocieron sin embargo esta presión aludiendo autonomía en la gestación de este posicionamiento público. A principios de junio los dirigentes e integrantes de la entidad empresaria clamaban por una pronta resolución del conflicto que mostraba consecuencias perniciosas sobre la actividad económica, considerando que la UIA había intentado activamente mediar en el conflicto.

*“Ya se hizo todo lo que se pudo; un día intercedimos para que el campo levantara el paro (fue un martes) y al otro día Alberto Fernández salió con las medidas unilaterales. Hoy podríamos volver a publicar la solicitada en la que decíamos que el Acuerdo del Bicentenario no se firma sin el campo: está totalmente vigente”* (Dirigente de la UIA, *Ámbito Financiero*, 4/06/2008).

Los dirigentes de la UIA no adoptaron una posición uniforme respecto de la firma del Pacto del Bicentenario, considerando el impacto político que perseguía el Gobierno con aquella estrategia. En algunos casos, se observó una clara posición solidaria de clase de los sectores industriales con respecto a los intereses agropecuarios. En el diario *La Nación* del 15/05/2008, se transcribe el siguiente testimonio, expresado por un dirigente de la UIA del interior del país: “*No se puede firmar un pacto dejando afuera a la mitad del país. Por eso tenemos que ir a Casa Rosada con la postura de que o el Acuerdo del Bicentenario lo firma el campo también, o nosotros al menos no entramos* (*La Nación*, 15/05/2008). En otros casos, se defendía la firma de aquel acuerdo aún sin la participación de las entidades agrarias, como es el caso de Lascurain.

Los desacuerdos internos en la organización de empresarios industriales deben analizarse, conjuntamente, advirtiendo la inserción productiva diversa de estos actores. En este sentido, es posible notar la presencia de socios en la entidad que pueden apuntar a un comportamiento colaborativo con otras fracciones y sectores empresarios en contraposición al Gobierno en lo que refiere al peso tributario de las actividades económicas pero además, las inversiones productivas resultan en algunos casos de una diversificación que implica inserciones tanto en actividades primarias como industriales. De todos modos, se avivaron conjuntamente posiciones acusatorias hacia los sectores rurales declamando que el peso impositivo también afecta a este sector productivo industrial.

De Mendiguren sostenía: “*el campo no es el único que paga tributos, la industria tiene retenciones y sobre el valor agregado mucho mayor*” (Página 12, 18/06/ 2008).<sup>34</sup>

La Resolución 125 fue derogada por el Gobierno el 18 de julio, luego de haber sido rechazada en el Senado por el voto “no positivo” del entonces vicepresidente Julio Cobos, quien desempató la votación y asestó un duro golpe político al Gobierno.

Si bien el conflicto con los sectores rurales que había durado cuatro meses enconaba una resolución legislativa, tanto la economía local como la UIA resultarían afectadas por sus consecuencias en los meses posteriores en el marco de la crisis internacional que impactó de diverso modo a las economías nacionales. La entidad empresaria, apenas resuelto por la vía legislativa el conflicto con el campo, aguardaba nuevamente la convocatoria de la Presidenta a la firma del Acuerdo Económico y Social del Bicentenario, que había sido imposibilitado por la resistencia de los empresarios a participar sin los sectores de la burguesía agropecuaria.<sup>35</sup>

El tipo de cambio, baluarte de los sectores empresarios de la industria, había sufrido finalmente durante el conflicto una rebaja propulsada por el Gobierno (rebaja del dólar de 3,20 a 3,05 pesos), sobrevolando públicamente que aquella medida había tenido dos objetivos: “*golpear a los exportadores agropecuarios y castigar a los industriales por haberse bajado del Pacto del Bicentenario*” (Página 12, 31/07/2008).

### ***La crisis internacional y el impacto sobre la actividad industrial en el 2008: la defensa del tipo de cambio***

Las disputas por el nivel del tipo de cambio han sido una de las dimensiones que la UIA adoptó centralmente como una demanda hacia el Gobierno desde 2003 en adelante, considerando a aquél como un factor que favorece la competitividad de los productos industriales para su comercialización en el mercado interno y externo.<sup>36</sup> Incluso, la devaluación del peso argentino en relación con el dólar estadounidense y su relación con las monedas de otros países del MERCOSUR (Brasil especialmente) revistió un carácter estratégico en la promoción del desarrollo de ciertas actividades y sectores económicos relegados en los años 90.<sup>37</sup>

Durante el conflicto con grupos de productores rurales, el tipo de cambio sufrió un retoque que resintió la relación de los industriales con el Gobierno, y si bien retornó a su senda en torno a los 3,20 pesos por dólar en el 2008, la UIA continuó centrando parte de sus demandas hacia el Estado por un control (o liberación) favorable de aquel instrumento de política económica con el objeto de afrontar las repercusiones perniciosas de la crisis internacional de 2008 por un lado, y de las secuelas de la crisis del campo sobre el nivel de actividad de varios sectores de la industria, por el otro. Así, una de las herramientas públicas que impacta fuertemente sobre la redistribución del excedente producido en la actividad económica entre sectores productivos, fue reconfirmada nuevamente como un factor dinámico del desarrollo para estos actores empresarios.<sup>38</sup>

*“El modelo que nosotros apoyamos del Gobierno tiene tres patas: son los superávits gemelos (fiscal y de cuenta corriente) y el tipo de cambio competitivo”* (Lascurain, *La Nación*, 31/07/2008).

Entre el Gobierno y los sectores empresarios se generó sin embargo un cruce de posiciones respecto del valor que debería adoptar el tipo de cambio en la economía: para la presidencia, un tipo de cambio con dólar alto que podría favorecer a los empresarios que producen para el mercado interno y al sector exportador, empujaría en forma ascendente el proceso inflacionario. Y este proceso permite a la vez una redistribución del ingreso a favor de algunos sectores económicos repercutiendo negativamente sobre el valor de los salarios.

En palabras de la Presidenta: *“Un tipo de cambio demasiado alto es inconsistente con la lucha contra la inflación. Los empresarios y los trabajadores debemos sentarnos a abordar problemas como el tipo de cambio y la puja por el ingreso con seriedad”* (*Ámbito Financiero*, 19/09/2008).

Conjuntamente, la devaluación del real en Brasil en el marco de la crisis internacional ocurrida en aquel momento, incentivó aún más a la UIA a demandar medidas públicas para alentar la competitividad de la industria local y el control del tipo de cambio. En sintonía con ello, se observaba en distintos medios de comunicación un ánimo devaluacionista del peso argentino que sobrevolaba los intereses de la agrupación empresaria.

Un directivo de la entidad habría manifestado en este sentido: *“Hay que dejar flotar libremente el dólar. La inflación y los aumentos de sueldo ya no existen como temas: hoy ya estamos en recesión y tratando de no suspender o despedir a*

*la gente. En este panorama, es indispensable, fundamental, impedir que el peso se revalúe frente a las monedas de nuestros socios comerciales, principalmente Brasil. Estamos al borde del precipicio y seguimos discutiendo qué hacer con el dólar; mientras Brasil devalúa cerca de 40% y Chile algo por el estilo... ¿Si pedimos devaluación? Lo que pretendemos es impedir que el peso se revalúe” (Ámbito Financiero, 16/10/2008).*

Si bien la UIA no planteaba abiertamente a la presidencia su aspiración devaluacionista en parte por la relación que Lascurain sostenía con el Gobierno, dejaba trascender la presión de varios de sus dirigentes ante la preocupación por la desaceleración productiva de algunos sectores industriales, y los efectos perniciosos que la devaluación de la moneda de otros países de la región ocasionaban a la competitividad del tejido productivo industrial. De esta manera presionaban al poder público enfatizando los efectos negativos sobre el empleo que la situación podría ocasionar. Con este objetivo, hacia finales de octubre, la UIA continuaba demandando por un tipo de cambio que resultara favorable para sostener los niveles de competitividad logrados por la actividad industrial luego del año 2003 en adelante. Ello se convirtió, en suma, en un reclamo primordial hacia el Gobierno.

*“De no mediar un conjunto de acciones para amortiguar los impactos de la profundización de la crisis internacional, las consecuencias futuras serán graves no sólo para el nivel de actividad, sino fundamentalmente para las exportaciones y el nivel de empleo” (Lascurain, La Nación, 24/10/2008).<sup>39</sup>*

Los efectos de la crisis internacional sobre la economía argentina en sus distintas facetas reactivaron en el segundo semestre de 2008 disputas en torno a la distribución del excedente. Estas disputas dejaron traslucir una serie de posicionamientos de los distintos sectores de la burguesía en torno a la orientación de políticas ligadas a promover el desarrollo. En estas disputas se destacaban demandas a favor de la flotación del dólar para elevar el tipo de cambio (para algunos empresarios el Estado debía mantener de todos modos el control sobre el tipo de cambio, para otros el Estado debía dejar que el mercado actuara sin mayores controles) pero también se registraban posiciones contrarias de algunos sectores agropecuarios respecto de la flotación del dólar por sus efectos negativos en el encarecimiento de insumos para estas actividades. En estos casos presionaban al Estado para que disminuyera el nivel de las retenciones a las exportaciones agropecuarias. En este marco, se registraban conjuntamente posiciones resistentes de los industriales a la reapertura de discusiones salariales y a la aprobación de la triple indemnización por despido solicitada por la CGT. La UIA reclamaba incluso al Gobierno evaluar la política impositiva promoviendo la disminución de la presión tributaria sobre la industria y demandaba créditos para dinamizar inversiones.

Una de las propuestas consideradas por algunos sectores industriales hacia noviembre de aquel año fue incluso la de programar una baja en los salarios de las actividades afectadas, en teoría, por la crisis. Ello generó, sin embargo, diferencias en el interior de la UIA. Por un lado, se encontraban aquellos que consideraban

que tal medida afectaría el consumo y el mercado interno y por tanto uno de los pilares del crecimiento del sector industrial durante el último quinquenio (Lascurain presentaba esta posición). Por el otro, se encontraban aquellos que proponían una baja de salarios como variable relevante para sostener el nivel de empleo (Héctor Méndez propiciaba este señalamiento).

En la Conferencia de la Unión Industrial hacia fines de noviembre, sin embargo, la UIA se posicionó uniformemente detrás de una preocupación común propiciando la no rebaja de los salarios, pero sí reincidió en su demanda de modificar el tipo de cambio real sin alterar el nominal.

*“Puede haber momentáneas suspensiones o recortes de horas extras, pero no creemos en la baja de salarios porque hay que mantener el mercado interno. De la crisis se sale con producción y consumo”* (Osvaldo Rial, vicepresidente de la UIA, *La Nación*, 24/11/2008).

En su discurso de cierre de la 14ta. Conferencia Industrial, Lascurain insistía en su demanda hacia el Gobierno de alentar el desarrollo de la industria nacional procurando, junto a otras medidas que promuevan el trabajo, la inversión y la producción, otorgarle relevancia al tipo de cambio: *“(....) Procurar que se mantenga la capacidad competitiva de nuestra industria, cuestión en la cual también tiene especial importancia un tipo de cambio real que no descoloque a nuestros productos en momentos que asistimos a la fuerte depreciación de las monedas de nuestros socios comerciales”* (25-11-08).

A pesar de los anuncios de la presidencia de un “Plan para el Mantenimiento de la Actividad Económica y el Empleo” hacia fines de noviembre<sup>40</sup>, bien recibido por el arco empresario, aquel año culminó con reclamos consecuentes de la UIA para encausar el tipo de cambio como un elemento de política económica que había alentado la competitividad y el crecimiento económico de la Argentina –en particular de las actividades industriales– desde los inicios del gobierno de Néstor Kirchner.

Juan Carlos Sacco, secretario de la UIA, argumentó en esta dirección: *“¿Por qué crecimos durante cinco años?, porque mientras revaluaba su moneda Brasil, el real, aquí estábamos cien por ciento arriba de la divisa. Un día vino el tsunami internacional (producto de la caída financiera del mercado de Estados Unidos y Europa), y automáticamente México, Brasil, Chile y Uruguay ese día devaluaron un 40 por ciento sus monedas, y nosotros nos quedamos”* (*La Nación*, 8/12/2008).

Si bien al año siguiente la Argentina había sorteado los embates más agudos de la crisis internacional sin que resultara afectada sustantivamente la economía, el año 2008 con sucesos extraordinarios en términos políticos, económicos y sociales tanto internos como internacionales marcaron un punto de inflexión en el proceso de crecimiento ligado a las actividades urbano industriales. En efecto, en los años siguientes y en el marco de la crisis financiera internacional que aún contiene consecuencias significativas sobre las economías de los países desarrollados, las actividades industriales retomarían aunque heterogéneamente la senda del crecimiento. Parte de la dirigencia de la UIA se mostraría en estos años incluso con una

actitud más distanciada o de mayor empatía y cercanía con el Gobierno, conforme a los distintos presidentes y directivos que asumieran la conducción de la entidad. De todos modos, para el Gobierno, los empresarios industriales representados por esta asociación continuarían revistiendo una centralidad indiscutible en la matriz de alianzas políticas promovidas en el contexto actual del desarrollo.

## **Reflexiones finales**

La dinámica que adopta el desarrollo en las distintas etapas históricas refiere a un proceso en disputa entre actores, clases, fracciones de clase y los distintos gobiernos que organizan, regulan y gestionan los recursos del Estado. Como bien destaca parte de la bibliografía que analiza el problema del desarrollo en América latina en el siglo XX, el Estado no es un dato previo o posterior a los conflictos que se despliegan entre clases y fracciones de clase sino, por el contrario, cumple un rol activo en la conformación o estímulo de aquéllas como colectivos actuantes y operantes en la arena política, y en lo que refiere a las relaciones de cooperación, discrepancias y antagonismos en torno al desarrollo.

El modelo de desarrollo se fue desplegando en el último milenio en la Argentina a través de un conjunto de dimensiones políticas, económicas, sociales y simbólicas que se entrecruzan y articulan en el análisis, como hemos planteado en páginas precedentes.

Por tanto, resulta relevante observar las características que adopta el proceso de acumulación, en conjunción con la matriz político-ideológica nacional y popular, y su vinculación con las maneras en que las relaciones entre sectores subalternos, dominantes y el Estado se fueron configurando en el período. Las disputas por el excedente, las alianzas entre fracciones de clase, y con los gobiernos, los marcos interpretativos e ideológicos que demarcan actores estratégicos y complementarios del desarrollo, su conceptualización sobre la armonía, la cooperación, la solidaridad y los conflictos que sustentan distintos proyectos de crecimiento económico, atraviesan y componen la problemática del desarrollo como cuestión política.

Los argumentos enunciados en el presente trabajo aspiran a contribuir al estudio de la configuración de un modelo de desarrollo ligado especialmente con las actividades urbano industriales. En lo particular, concentramos la presentación en el rol de la UIA como actor social y político que ha contenido en la historia argentina del último siglo y el presente un lugar de relevancia en la representación de posiciones no siempre homogéneas de las fracciones de la burguesía urbano industrial, heterogéneas por otra parte en su conformación como clase.

El análisis de las coyunturas elegidas y las posiciones que fue adoptando la UIA en el espacio público permiten apreciar disputas en torno a ciertas dimensiones que conforman la cuestión del desarrollo, como resultan las disputas por el excedente y la renta, por la distribución del ingreso, así como también las alianzas políticas y de clase que se fueron reactualizando en la Argentina desde 2003 en adelante en el contexto de un crecimiento significativo de la economía argentina, y del nuevo protagonismo que adquirieron los sectores industriales en este escenario.

Las confrontaciones en torno al tipo de cambio que se vigorizaron en el último semestre de 2008 y en el marco de la crisis internacional, nos permiten observar en este sentido los conflictos inter e intraclase, y con el Gobierno, en torno a la producción y distribución del excedente en una economía conformada por sectores productivos diversos, con mayor o menor dependencia de la importación de bienes para estimular el tejido productivo, y con relaciones diferentes con respecto a los mercados internacionales. Asimismo, las posiciones frente al empleo, los salarios, la política tributaria del Gobierno, fueron referenciadas como dimensiones claves en estas disputas, y en relación con las modalidades que adoptaron las alianzas del Gobierno con los agrupamientos representativos de los distintos sectores sociales.

Los posicionamientos de la UIA en relación con la crisis del campo de la primera mitad de 2008 nos conducen a observar conjuntamente los alineamientos de este actor con el Gobierno pero sobre todo con sectores de la burguesía agropecuaria. En este sentido, la agudización retórica del primero respecto de un antagonismo irresuelto entre sectores del campo y la ciudad por una porción sustantiva del excedente económico generado por las ventajas comerciales y productivas de los bienes provenientes de las actividades agropecuaria, no fue incorporada por los empresarios industriales (muchos de los cuales tienen relación directa con las ganancias obtenidas de aquellas actividades ligadas al campo) como un conflicto propio que los promoviera a alinearse unilateralmente con el Gobierno. De este modo, con un discurso que acentuaba por parte de la UIA la conciliación y pronta resolución política del conflicto, se propiciaba una interpretación del desarrollo en el cual todos los sectores y la sociedad resultaban ganadores con el modelo de crecimiento vigente en la Argentina. Interpretación que soslaya como operación ideológica relaciones de dominación, desigualdad, subalternidad y contradicción presentes en los distintos modos en que el proceso de acumulación capitalista se ha ido desplegando en la Argentina en el milenio actual.



## Referencias

1. Los avances de investigación presentados en este artículo se inscriben en el proyecto PICT “Actores, disputas y modelos de desarrollo en la Argentina contemporánea”. Agradezco la asistencia de Julián Cavallero en la recopilación de fuentes periodísticas que han sido utilizadas para la escritura del artículo, a Cecilia Anigstein y los evaluadores anónimos por sus comentarios a una versión preliminar de este escrito.
2. Se destaca en el último lustro el aumento del rol regulatorio, gestor, mediador y de redistribución del Estado en relación con ciertos ámbitos de la economía y de la política social; un crecimiento elevado del producto bruto interno (principalmente desde 2003 a 2009), un importante mejoramiento de algunas variables laborales como el empleo y descenso del desempleo, creación de empleo formal, quiebre y reversión del proceso de desindustrialización que se había acentuado en los años 90; la pérdida de predominio del capital financiero en comparación con la relevancia económica que comenzaron a adquirir otros sectores productivos. En concomitancia con los procesos destacados, se aprecia la persistencia de la precariedad y la informalidad laboral, el empleo tercerizado, la importancia de la comercialización de productos primarios en el sector exportador argentino y la dificultad del sector productivo industrial para disputar dicho predominio en el saldo de la balanza comercial, la

pervivencia de la transnacionalización y concentración del capital, entre otros factores reseñables (ver Basualdo, 2011; Santarcángelo y Perrone, 2012; Azpiazu y Schorr, 2010; Ortiz y Schorr, 2007; Centro de Estudios para el Desarrollo, 2010; Gonzáles, 2011; López, 2012; Félix, 2012).

3. La restitución de derechos laborales y sociales, la revalorización y reemergencia de la negociación colectiva, el Consejo del Salario, la revisión de la legislación laboral, el estímulo al mercado interno y el consumo, la integración socio laboral de los sectores populares y medios vía proceso de asalarización, son algunos de los indicadores claves que configuran estas políticas.

4. En términos objetivos, la actividad industrial no solamente ha traccionado e impulsado el mercado interno y el crecimiento económico, sino conjuntamente cumple un rol activo en la generación de empleo como vector principal de integración social en el proceso de acumulación capitalista actual.

5. Durante los años 90 se observó un marcado predominio relativo del sector servicios respecto de la producción de bienes, vinculado fundamentalmente a la privatización de empresas públicas. A partir del año 2003 sin embargo comenzó a registrarse un aumento de la producción de bienes principalmente de origen industrial que superó en importancia al de los servicios. Ello se registró hasta el año 2008, cuando este último sector incrementó su importancia relativa en el PBI (Basualdo, 2011).

6. Para el análisis de los posicionamientos de la UIA y la CGT en otra coyuntura del último lustro ver: Wyczykier y Anigstein (2013).

7. Para este artículo se han observado principalmente los diarios *La Nación*, *Página 12*, *Clarín* y *Ámbito Financiero*.

8. Esta estrategia metodológica ha tenido como principal objetivo observar posicionamientos que se fueron configurando con el transcurrir de los acontecimientos conflictivos sucedidos en las coyunturas elegidas, y distan en muchos casos de la mediación reflexiva que los actores pueden realizar para transmitir posiciones políticas en situaciones de mayor predictibilidad.

9. Entre los socios y adherentes de la UIA se distinguen tanto empresas como agrupamientos y cámaras empresarias ligadas a la actividad industrial.

10. En el año 1958 se reconstituyó la CGE. Desde entonces la entidad fue creciendo en competencia con la UIA y otras entidades empresarias tradicionales. Las distintas concepciones en lo que refiere a las políticas económicas estuvieron acompañadas por una puja constante entre ambos agrupamientos por obtener mayor representatividad y ampliar su espacio político-gremial (Schvarzer, 1991).

11. Acuña (1995) observa como un rasgo propio de la concepción histórica del peronismo en cuanto a la construcción y administración de poder, la incorporación en el Ministerio de Economía de empresarios ligados a la CGE o a la Confederación General de la Industria de la República Argentina (CGI), que se caracterizaron por un enfrentamiento político con las empresas y grupos económicos que detenían mayor poder, así como con sus organizaciones representativas, como la UIA y la Sociedad Rural Argentina. Con ello, el peronismo habría buscado sostener un equilibrio en el cual la representación empresarial no fuera expresada en forma dominante por los intereses de los sectores más poderosos. El menemismo, al instalar en los inicios de su primera gestión a un representante del grupo económico Bunge y Born al frente del Ministerio de Economía (año 1989) generó un cambio de rumbo en este equilibrio entre los empresarios y el Estado.

12. El Movimiento Industrial Argentino (MIA) fundado en 1975 es favorable a la apertura económica y contiene un significativo peso del sector agroindustrial, está orientado hacia las exportaciones y contiene un carácter liberal. El Movimiento Industrial Nacional (MIN) se originó en 1982 como resultado de una unión entre el Movimiento Empresario del Interior y el Movimiento de Unidad Industrial, y se caracteriza, en términos generales, por una orientación mercado internista (Dossi, 2009).

13. Sebastiani, presidente de la UIA, había realizado críticas a la Convertibilidad en el año 1998, considerando que la sobrevaluación de la moneda argentina era una traba para las exportaciones fabriles. Para mejorar la competitividad proponía medidas tendientes a reducir los costos laborales y una reforma tributaria que beneficiara al sector industrial. No se explicitaba aún la demanda por la salida del régimen convertible, sino que se buscaban compensaciones al retraso cambiario aplicando diferentes medidas (Gaggero y Wainer, 2004).

14. Los empresarios incorporaron a las organizaciones sindicales en su proyecto, especialmente a la CGT. A comienzos de 2000, Rodolfo Daer, secretario general de la central sindical, expresó la nece-



sidad de construir una alianza policlasista para impulsar una alternativa a la crisis, organizando un acuerdo nacional que aumentara la competitividad aún bajo el régimen convertible, pero afectando a los sectores beneficiados en la década, como las finanzas, las empresas privatizadas, entre otros (Castellani y Szkolnik, 2011).

**15.** En el mes de mayo 2002 se creó la Asociación de Empresarios Argentinos (AEA) que reúne a los empresarios más importantes de la Argentina en términos de facturación. La nómina de empresas participantes está formada por sectores de la industria, los agronegocios, el sector comercio y los servicios.

**16.** Estas listas quedaron rebautizadas como “Industriales” (MIN), y la lista “Celeste y Blanca” (MIA) (Schteingart, 2011).

**17.** Los principales cargos de la entidad fueron ocupados por Massuh en la vicepresidencia; Ratazzi (Fiat Argentina); Héctor Méndez (plásticos); D’Alessandro (Arcor); Nicholson (Ledesma); Vignart (petroquímica); Funes Rioja; Forn (Molinos), entre otros (*Página 12*, 23/04/2003).

**18.** Entre 2003 y 2004 las pujas políticas internas entre referentes del MIN y el MIA alentaron la posibilidad de formar una nueva entidad llamada Confederación Nacional de la Industria promovida por la entonces lista opositora (*Página 12*, 25/11/2003; 17/04/2004).

**19.** Dentro de esta lista estaban incluidas grandes empresas como Techint y Arcor.

**20.** Empresario de una PyME que representa a la asociación Adimra que agrupa a la cadena de producción metalúrgica.

**21.** La vicepresidencia de la UIA quedó a cargo de Betnaza, muy vinculado al grupo Techint.

**22.** Coordinadora de las Industrias de Productores Alimenticios (COPAL), asociación de importancia en la UIA.

**23.** Entre los dirigentes designados se distinguen miembros de las empresas Ledesma, Arcor, Techint, Aceitera Deheza y del sector plástico.

**24.** El modelo nacional-popular se asentó en tres dimensiones fundamentales, considerando las experiencias de los regímenes políticos de los años 40, 50 y 60: el estilo carismático del líder, un tipo de intervención económica destinada a dinamizar el mercado interno, una relación entre Estado y sindicatos que tiende a promover la participación organizada de los sectores subalternos (Martuccelli y Svampa, 1999).

**25.** Proceso de fuga de divisas que se contuvo a partir de 2011 por la instrumentación pública de herramientas de control que buscan evitar el drenaje financiero.

**26.** Esta fracción de la burguesía, destaca O’Donnell (2008a), refiere al empresariado urbano ligado a actividades industriales, quedando por fuera la burguesía agraria, financiera y comercial. Para el autor, esta fracción de la burguesía es aquella que detenta la propiedad y gobierna la organización de la producción de empresas capitalistas industriales cuyo capital pertenece íntegra y mayoritariamente a sujetos nacionales, y cuyos centros de decisión se encuentran domiciliados en el ámbito nacional. Es importante señalar que los procesos de extranjerización y transnacionalización de la economía ocurridos mundialmente en las últimas décadas, nos alertan sobre la dificultad de pensar en la burguesía representada en la UIA conforme a los parámetros destacados por O’Donnell, particularmente en el sector de las grandes empresas cuyos capitales son transnacionales en una importante proporción.

**27.** Los estudios sobre la burguesía y el empresariado en la Argentina han retomado para su elucidación la distinción que ofrece O’Donnell (2008a) para analizar una clase o fracción de clase, presuponiendo tres planos analíticos centrales: el plano estructural, el plano corporativo y el plano político-ideológico.

**28.** Resolución 125/08 Mep, publicado en el BO 31.364 del 12/03/08.

**29.** Una breve cronología del conflicto entre sectores agropecuarios y el Gobierno nacional nos permite recuperar los siguientes eventos: 11 de marzo el Gobierno anuncia el nuevo esquema de retenciones móviles; el 12 de marzo la Mesa de Enlace lanza el primer paro agropecuario contra el Gobierno; el 5 de marzo la Presidenta condena la protesta, habla de “piquetes de la abundancia” y asegura que no se va a dejar “extorsionar”. En Buenos Aires y las principales ciudades del país estallan “cacerolazos” en reacción al discurso. Sectores afines al oficialismo acuden a la Plaza de Mayo para salir al cruce de los manifestantes críticos; el 28 de marzo los productores suspenden los bloqueos y se habilita una mesa de negociación con el Gobierno, que finalmente fracasa por la falta

de acuerdos. Los productores retoman los piquetes; el 31 de marzo, el Gobierno anuncia compensaciones para pequeños productores agropecuarios, quienes en la práctica quedan exentos del alza de los impuestos; las organizaciones agropecuarias ratifican la continuación de la huelga hasta el 2 de abril, día en el cual la Mesa de Enlace anuncia la suspensión por 30 días de la huelga y de los bloqueos de carreteras para habilitar la negociación; el 18 de abril el Gobierno formaliza la puesta en marcha del esquema de reintegros y subsidios para pequeños y medianos agricultores; el 25 de abril Martín Lousteau renuncia al Ministerio de Economía y es reemplazado por Carlos Fernández; el 7 de mayo las entidades agropecuarias suspenden la comercialización de granos para la exportación hasta el 15 de mayo y se manifiestan al costado de las rutas, aunque garantizan el abastecimiento de alimentos; el 17 de mayo empresarios, banqueros y legisladores piden que el Gobierno y el sector rural reanuden el diálogo ante señales de hastío social por la dilación del conflicto; el 19 de mayo se levanta el paro y vuelve el diálogo en el Ministerio de Economía, pero no se llega a un acuerdo; el 29 de mayo el Gobierno anuncia una corrección del esquema de retenciones, pero los cambios no satisfacen al sector rural; el 9 de junio Cristina Kirchner anuncia un programa para que lo recaudado en concepto de retenciones financie la construcción de hospitales y caminos en todo el país; el 17 de junio la Presidenta anuncia por cadena nacional que enviará el proyecto sobre retenciones al Congreso; el 5 de julio el oficialismo logra aprobar el proyecto de ley de retenciones en la Cámara de Diputados por una diferencia mínima y lo gira al Senado para su ratificación; el 15 de julio, importantemovilización en Buenos Aires en respaldo de los reclamos agropecuarios y en respaldo al Gobierno; el 17 de julio el vicepresidente Julio Cobos debe desempatar la votación en el Senado y se inclina por el rechazo al proyecto oficial; el 18 de julio el Gobierno nacional deroga la Resolución 125 tras el revés en el Senado (<http://www.infobae.com/2012/07/17/659506-cronologia-del-conflicto-agropecuaria-la-resolucion-125>).

**30.** Organización que agrupó a la Sociedad Rural Argentina, Confederaciones Rurales Argentinas, Federación Agraria Argentina y Confederación Intercooperativa Agropecuaria (Coninagro).

**31.** Schteingart (2011) destaca entre las propuestas de la UIA para estimular el desarrollo la importancia de la conformación de cadenas de valor por su implicancia en la generación de puestos de trabajo y el aumento de la masa salarial. En esta orientación, el desarrollo no está ligado a la exportación de *commodities* sino a la industrialización de los productos primarios.

**32.** Como analiza Aronskind (2010), en el conflicto con los sectores agropecuarios se tradujo una cuestión cultural sustantiva: la de un país que nunca terminó de afirmar su vocación industrial, sobreviviendo en amplios segmentos de la población la imagen de un país agropecuario que le asigna un valor desproporcionado al aporte de aquellas actividades en la creación de riqueza nacional. Efectivamente, el peso de la agricultura en el valor agregado para 2007 fue del 9,4%. Es importante destacar en conjunción con este argumento, el aporte de las exportaciones de productos agropecuarios en el último lustro para la obtención de divisas internacionales, fundamentales para afrontar gastos relacionados con el pago de la deuda externa y la importación de bienes destinados a la producción industrial, al consumo y la energía.

**33.** Junto a la UIA firmaron la Asociación de Bancos Privados de Capital Argentino, ADEBA, la Bolsa de Comercio de Buenos Aires, la Cámara Argentina de Comercio, la Cámara Argentina de la Construcción.

**34.** Algunos dirigentes de la UIA ya se manifestaban informalmente a favor de “*retrotraer la situación de las retenciones al 10 de marzo, lo que se traduciría en un ‘shock’ inmediato de confianza tanto entre los empresarios como entre los consumidores*” (Página 12, 18/06/2008).

**35.** La AEA no adoptó durante el conflicto por la Resolución 125 un rol de confrontación o cooperación abierto con el Gobierno u otros actores sociales de modo activo y dinámico, por lo pronto en lo que refiere a sus declaraciones públicas. La AEA no es una agrupación a la que el Gobierno interpelase de todos modos en busca de apoyos políticos (recordemos que sus asociados, de grandes capitales, pertenecen tanto al sector de actividades urbano industriales como agropecuarios y de servicios). La posición de esta entidad tendió a manifestarse a favor de los acuerdos y los consensos democráticos que pudieran resolver el conflicto y frenaran la desaceleración sufrida por la economía durante los meses del litigio, considerando la importancia de todas las actividades económicas para el país.

36. Schteingart (2011) señala que en el interior de la UIA se advierte cierto consenso en torno a la promoción de un tipo de cambio competitivo como uno de los elementos de estímulo al desarrollo, en contraposición a las medidas de protección aduanera que suelen ser más resistidas en el interior de esta organización.
37. La falta de créditos, la elevación de los costos, la importación de productos provenientes de China por el tipo de cambio, fueron también algunas demandas esgrimidas por los empresarios en aquel período.
38. Un informe de la UIA describió que hasta agosto de 2008 el sector manufacturero había acumulado un crecimiento de 6,5% durante aquel año. Sin embargo, el peso de los autos y los metales básicos fue determinante en ese crecimiento, representando el 67%. Si se excluyen ambos sectores, la mejora para la industria fue del 1,9% (*Página 12*, 2/09/2008).
39. Algunas empresas del sector automotriz comenzaron a suspender y despedir trabajadores en aquél período. A principios de noviembre el dólar alcanzó los \$3,40.
40. El Ejecutivo envió para su tratamiento en el parlamento un plan que incluía medidas para estimular a la industria automotriz, un plan anticrisis de moratorias y obras públicas.

## Bibliografía

- C. ACUÑA (1990), "Intereses empresarios, dictadura y democracia en la Argentina actual", *Documento CEDES 39*, Buenos Aires.
- C. ACUÑA (1995), "Política y economía en la Argentina de los noventa (O por qué el futuro ya no es lo que solía ser)", en C. ACUÑA (comp.), *La nueva matriz política argentina*, Buenos Aires, Editorial Nueva Visión.
- R. ARONSKIND (2010), "Cambio estructural y conflicto redistributivo: el caso del agro argentino", en R. ARONSKIND y G. VOMMARO (comp.), *Campos de batalla. Las rutas, los medios y las plazas en el nuevo conflicto agrario*, Buenos Aires, Prometeo.
- D. AZPIAZU Y M. SCHORR (2010), *Hecho en Argentina. Industria y economía, 1976-2007*, Buenos Aires, Siglo XXI editores.
- E. BASUALDO (2011), *Sistema político y modelo de acumulación. Tres ensayos sobre la Argentina actual*, Buenos Aires, Editorial Cara o Ceca.
- G. BELTRAN (2011), "Las paradojas de la acción empresaria", en A. PUCCIARELLI (Coord.), *Los años de Menem. La construcción del orden neoliberal*, Buenos Aires, Siglo XXI editores.
- G. BELTRAN (2012), "Las prácticas del poder. Discusiones en torno al problema de la acción política empresaria", *Apuntes 70*, Vol. XXXIX, primer semestre, Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.
- F. CANTAMUTTO (2012), "Dinámica sociopolítica de la devaluación: alianzas, disputas y cambios", en M. FÉLIZ et al., *Más allá del individuo. Clases sociales, transformaciones económicas y políticas estatales en la Argentina contemporánea*, Buenos Aires, Editorial El Colectivo.
- A. CASTELLANI y M. SZKOLNIK (2011), "Devaluacionistas y dolarizadores. La construcción social de las alternativas propuestas por los sectores dominantes ante la crisis de la Convertibilidad. Argentina 1999-2001", *Documentos de investigación social*, N° 18.
- CENTRO DE ESTUDIOS PARA EL DESARROLLO ARGENTINO (2010a), *La anatomía del nuevo patrón de crecimiento y la encrucijada actual. La economía argentina en el período 2002-2010*, Buenos Aires, CENDA-Cara o Ceca.
- CENTRO DE ESTUDIOS PARA EL DESARROLLO ARGENTINO (2010b), "El trabajo en la Argentina. Condiciones y perspectivas", *Informe N° 20*, verano 2011 e *Informe N° 19*, invierno 2010. Disponible en: [www.cenda.org.ar](http://www.cenda.org.ar)
- M. DOSSI (2009), "La acción colectiva de la Unión Industrial Argentina en el período 1989-2002. Un análisis desde su dinámica organizativa-institucional", *Documentos de Investigación Social N°10*, Buenos Aires, IDAES-UNSAM.
- M. FELIZ (2012), "Proyecto sin clase: crítica al neoestructuralismo como fundamento del neodesarrollismo", en M. FÉLIZ et al., *Más allá del individuo. Clases sociales, transformaciones económicas y políticas estatales en la Argentina contemporánea*, Buenos Aires, Editorial El Colectivo.

- A. GAGGERO y A. WAINER (2004), “Crisis de la convertibilidad: el rol de la UIA y su estrategia para el (tipo de) cambio”, *Realidad Económica*, N° 204, mayo-junio.
- M. GONZÁLES (2011), “Los límites del patrón de crecimiento para la creación de empleo”, en *Apuntes para el cambio*, N°1, noviembre-diciembre.
- E. LÓPEZ (2012), “Las clases dominantes en el nuevo modo de desarrollo argentino (2002-2009). Cambios y continuidades en sus aspectos materiales”, en M. FÉLIZ et al., *Más allá del individuo. Clases sociales, transformaciones económicas y políticas estatales en la Argentina contemporánea*, Buenos Aires, Editorial El Colectivo.
- D. MARTUCCELLI Y M. SVAMPA (1999), “Las asignaturas pendientes del modelo nacional-popular. El caso peruano”, en M. MACHINNON y M. A. PETRONE (comps.), *Populismo y neopopulismo en América Latina. El problema de la cenicienta*, Buenos Aires, EUDEBA.
- D. MC. ADAM; J. MC CARTHY; M. N. ZALD (1999), “Oportunidades, estructuras de movilización y procesos enmarcados: hacia una perspectiva sintética y comparada de los movimientos sociales”, en D. MC. ADAM; J. MC CARTHY; M. N. ZALD (comp.), *Movimientos sociales perspectivas comparadas*, Madrid, Istmo.
- G. NARDACCHIONE y D. TARABORELLI (2010), “La importancia de los aliados: un estudio sobre el conflicto rural (marzo-julio 2008)”, en R. ARONSKIND y G. VOMMARO (comp.), *Campos de batalla. Las rutas, los medios y las plazas en el nuevo conflicto agrario*, Buenos Aires, Prometeo.
- G. O’DONNELL (2008a), “Notas para el estudio de la burguesía local, con especial referencia a sus vinculaciones con el capital transnacional y sus impactos internos”, *Catacumbas*, Buenos Aires, Prometeo.
- G. O’DONNELL (2008b), “Apuntes para una teoría del Estado”, *Catacumbas*, Buenos Aires, Prometeo.
- G. O’DONNELL (1976), “Estado y alianzas en la Argentina, 1956-1976”, *Documento CEDES-G.E.CLACSO-N° 5*, Buenos Aires.
- R. ORTIZ y M. SCHORR (2007), “La rearticulación del bloque de poder en la Argentina de la post-convertibilidad”, *Papeles de Trabajo IDAES/UNSAM*, N° 2, Buenos Aires, diciembre.
- J. SANTARCANGELO y G. PERRONE (2012), “La cúpula empresaria argentina y su rol en el desarrollo económico”, en *Problemas del desarrollo, Revista Latinoamericana de Economía*, Vol. 43, N° 168, México, UNAM.
- D. SCHTEINGART (2011), “La concepción del desarrollo de la Unión Industrial Argentina (2000-2010)”, *Documentos de Investigación Social*, N° 17, Buenos Aires, IDAES.
- J. SCHVARZER (1991), *Empresarios del pasado. La Unión Industrial Argentina*, Buenos Aires, CI-SEA, Imago Mundi.
- M. SVAMPA (2011a), “Entre la obsesión del desarrollo y el giro ecoterritorial. Luces y sombras de una problemática”, *Resistencias Populares a la recolonización del continente*, primera parte, Buenos Aires, Centro de Investigación y Formación de los Movimientos Sociales Latinoamericanos.
- M. SVAMPA (2011b), “Modelos de desarrollo, cuestión ambiental y giro ecoterritorial”, en H. ALIMONDA (Editor), *La Naturaleza Colonizada - Ecología Política y Minería en América Latina*, Buenos Aires, Clacso-Ciccu.
- M. SVAMPA (2011c), “Argentina, una década después. Del que se vayan todos a la exacerbación de lo nacional – popular”, *Revista Nueva Sociedad*, N° 235, septiembre-octubre.
- A. TAVOSNANSKA y G. HERRERA (s-f), “La industria argentina a comienzos del siglo XXI Aportes para una revisión de la experiencia reciente”. Disponible en URL: <http://www.cipibicargentina.org.ar/docs/Herrera-Tavosnanska-La-industria-argentina-a-comienzos-del-siglo-XXI.pdf>
- C. VILAS (2005), “La izquierda latinoamericana y el surgimiento de regímenes nacional-populares”, *Revista Nueva Sociedad*, N° 197, Fiedrich Ebert Stiftung.
- G. WYCZYKIER y C. ANIGSTEIN (2013), “La distribución del excedente en debate. El proyecto de participación en las ganancias empresarias impulsado por la CGT en 2010”, en *Revista Realidad Económica*, N° 280, diciembre, Buenos Aires, IADE.

### **Fuentes consultadas**

Diarios Nacionales: *Página 12*; *Clarín*, *Ámbito Financiero*, *La Nación*, *INFOBAE*.  
UIA, 14ta. Conferencia Industrial, 25-11-2008.

Sitios de Internet:

<http://200.69.252.41/hypersoft/Normativa/NormaServlet?id=15323>

<http://www.infobae.com/2012/07/17/659506-cronologia-del-conflicto-agropecuario-la-resolucion-125>

<http://www.uia.org.ar/index.do;jsessionid=17B890604EB21BD091CE03D12E000D6C>

Recibido: 26/11/2013. Aceptado: 23/02/2015.

Gabriela Wyczykier, "Las disputas por el desarrollo: narrativas y posicionamientos de los empresarios de la Unión Industrial Argentina en las coyunturas políticas de 2008". Revista *Temas y Debates*. ISSN 1666-0714, año 19, número 30, julio-diciembre 2015, pp. 109-134.

Las políticas de promoción de las exportaciones en la provincia de Santa Fe, período 2008-2011. Entre avances institucionales innovadores y resultados limitados<sup>1</sup>

*Export promotion policies in Santa Fe province, 2008-2011. Between institutional improvement and limited results*

**Guillermo Oscar Ferrero y María Celina Añaños**

**Guillermo Oscar Ferrero** es docente en la Universidad Nacional de Rosario, Argentina.  
E-mail: gferrero@unr.edu.ar

**María Celina Añaños** es Profesora titular de Metodología de la Investigación en la Universidad Nacional de Rosario y en la Universidad Nacional del Litoral, Argentina.  
E-mail: ananosmariacelina@gmail.com

## resumen

El artículo analiza las políticas de promoción de las exportaciones implementadas por el gobierno del Frente Progresista, Cívico y Social en la Provincia de Santa Fe, durante el período 2008-2011. Para llevar a cabo el estudio fue preciso construir una base de datos propia tomando como unidad de análisis las empresas beneficiarias. A partir de esta nueva información se realizó un análisis descriptivo por: Nodos regionales, Sistemas productivos, Nivel de participación en los eventos, Nivel de internacionalización alcanzado. Se observa que los resultados obtenidos por las políticas implementadas son limitados y existen campos de acción considerables a atender en el futuro. Tal situación plantea la necesidad de que las políticas de promoción de las exportaciones realicen un proceso de maduración si es que pretenden responder eficazmente a las demandas que le presenta la compleja realidad empresarial.

## palabras clave

Santa Fe / políticas públicas / promoción de exportaciones / empresas

## summary

This article analyses the export promotion policies developed by the Wide Progressive, Civic and Social Front government during the 2008-2011 period. To carry out this study it was necessary to create an own database, considering the beneficiary companies as the main subject of this research. A descriptive review was made from this information, considering regional nodes, production systems, level of involvement in the events, level of internationalization reached. The results of these policies are limited and there is a considerable range of action to consider in the future. This situation shows the need for a maturation process in the export promotion policies if they pretend to provide an effective response to the demands of the business complex reality.

## keywords

Santa Fe / public policies / export promotion / companies

## 1. Introducción

El Frente Progresista, Cívico y Social (FPCS), en el gobierno de la provincia de Santa Fe desde fines del año 2007, llevó a cabo una profunda reforma en distintas áreas de la gestión. Puntualmente, en el Ministerio de la Producción, implementó una reestructuración que respondiera a una idea de “Estado articulador... promotor del cambio y el desarrollo económico” versus el modelo de “Estado centralizado, con visiones fragmentadas de la realidad” (Gobierno de Santa Fe, 2009: 2). A partir de este nuevo paradigma se llevaron a cabo dos procesos en simultáneo, por un lado, la readecuación de la estructura interna de dicho Ministerio y, por otro lado, la definición de una nueva estrategia de desarrollo productivo.

En lo que respecta al primero de los procesos, el FPCS generó, a través de la Ley N°12.817, el Decreto N°0095/2007 y el Decreto N°0471/2010, una modificación de la estructura orgánica funcional del Ministerio de la Producción, basándose en una distribución matricial<sup>2</sup> de siete Secretarías. Tal estructura tenía como principal desafío generar políticas públicas integrales y transversales.

En cuanto al segundo proceso, el FPCS basó su nueva estrategia de desarrollo productivo principalmente en dos ejes: la implementación de una regionalización del territorio provincial y el establecimiento de sistemas productivos. La regionalización dispuesta por el Plan Estratégico Provincial instrumentó una organización del territorio en cinco regiones, llamadas Nodos Regionales, con la premisa fundamental de promover una efectiva aproximación del gobierno provincial a la ciudadanía. En cada Nodo Regional se constituyó un Centro Cívico, órgano para la promoción de la regionalización provincial y la descentralización del Estado. “...De esta manera, al resignificar la provincia en términos espaciales, el Estado adquiere las herramientas necesarias para hacer frente al desafío de la integración en su doble sentido: socio-económico y territorial...” (Plan Estratégico Provincial, 2008: 13). Por su parte, la creación de cinco Sistemas Productivos estableció una lógica de funcionamiento basada en Cadenas de Valor<sup>3</sup>, las cuales proponían una novedosa metodología de abordaje de “...los distintos eslabones, las relaciones y los flujos físicos y de información que permitan entregar servicios y productos de calidad a precios competitivos para el sector; creando alianzas estratégicas entre los actores que permitan mejorar el posicionamiento en el mercado y generen competitividad al sistema...” (Plan Estratégico Provincial, 2008: 105). En cada uno de los Sistemas Productivos se constituyó un Consejo Económico, ente que instituye un espacio en el cual se garantiza la participación ordenada y permanente de los diversos actores que representan a las Cadenas de Valor.

Por lo tanto, si se establece un análisis de los primeros cuatro años de gobierno, se puede observar que la articulación y ejecución de los diferentes procesos mencionados anteriormente han generado una nueva estrategia de gestión pública en las áreas que conforman el Ministerio de la Producción. Bajo este contexto, la Subsecretaría de Comercio Exterior, al igual que el resto de las reparticiones que se encontraban bajo la órbita del Ministerio, redefinió su papel en la implementación de las políticas públicas de apoyo a la exportación y su relación con las distintas empresas que conforman los diferentes sistemas productivos santafesinos.

Sin embargo, aún se desconoce cuáles fueron los resultados de dicha transformación. Por tal motivo, en el presente artículo se abordan las acciones efectuadas por la Subsecretaría de Comercio Exterior de la Provincia de Santa Fe durante el primer período de la gestión del FPCS (2008-2011) respecto a las políticas de promoción de las exportaciones implementadas, así como también se expone una evaluación de sus características intrínsecas y logros alcanzados, identificando, de esta manera, áreas problemáticas que requieren de un posible proceso de mejoramiento.

El artículo se estructura en cuatro apartados. En el presente primer apartado se expone, a seguir de la introducción, el marco teórico conceptual y el abordaje metodológico desarrollado para responder a los objetivos que se planteó la investigación. En el segundo apartado se describen las políticas de promoción de las exportaciones implementadas por la Subsecretaría. Luego, se presentan los resultados, obtenidos a partir del análisis por empresas. Por último, se realiza una evaluación crítica de las políticas de promoción de las exportaciones de la provincia, así como también el señalamiento de posibles pautas que permitan la reorientación de su accionar.

### *Aproximación teórica y conceptual*

A fin de enmarcar el análisis dentro de una aproximación teórico-conceptual que lo guíe, resulta fundamental, partir de reconocer la capacidad de acción (tipo, intensidad, alcance) que los Estados sub-nacionales poseen para su proyección en el ámbito internacional.

En tal sentido, es necesario remarcar que la posibilidad de establecer políticas públicas y acciones propias en los distintos niveles político-administrativos de un Estado se encuentra definida por el modelo político-jurídico del mismo. En nuestro país, desde la Constitución Nacional de 1853, se estableció, en el primer artículo, que la Nación Argentina adoptaba para su gobierno la forma representativa, republicana y federal.

Dicha definición, junto con las estipuladas en otros artículos de la Constitución Nacional<sup>4</sup>, establecía, entre otros aspectos, la descentralización del Estado nacional en tres ámbitos fundamentales: el territorial, el político y el jurídico-administrativo.

Bajo estas condiciones, es posible suponer que las atribuciones de las provincias argentinas respecto a la gestión internacional fueron amplias y estables desde el inicio de la organización nacional. Sin embargo, sólo se estableció un reconocimiento explícito de las facultades de los Estados provinciales para ejecutar acciones en ese campo recién en la reforma constitucional de 1994, a través de los artículos N°124 y N°125.

Es a partir de ese momento que los Estados sub-nacionales gozan de una autonomía para la ejecución de acciones en el plano internacional, pero relativa en la medida que deben ser compatibles con la política exterior de la Nación y deben inscribirse en las facultades delegadas al Gobierno Federal o el crédito público de la Nación, así como que los tratados celebrados por los mismos deben hacerse con el conocimiento del Congreso Nacional.



Es en ese sentido, que Colacrai y Zubezú (1994: 4) señalan que los actores subnacionales no poseen la capacidad de fijar el contenido de la política exterior, dado que la misma es un área reservada al gobierno nacional, por poder delegado. Sin embargo, cuentan con posibilidades de influir en el plano instrumental y de gestión, lo cual nos aporta ya un elemento fundamental para la observación empírica.

Habiendo reconocido así el alcance de las acciones o políticas públicas de las provincias en el campo específico de estudio, es preciso el abordaje de la perspectiva conceptual sobre la cual se fundamenta el presente trabajo. Para ello, se adopta, en primer lugar, la concepción de política pública desarrollada por Oszlak y O'Donnell (1981: 15), quienes la definen como “...*un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros sectores de la sociedad civil...*”. Siguiendo esta línea, dichos autores manifiestan que las políticas públicas son “...*algunos acordes de un proceso social tejido alrededor de un tema o cuestión. De ese modo adquirirían significación sólo y en la medida en que fueran sistemáticamente vinculadas al tema o cuestión que las origina, al ámbito de acción social en que se insertan, a los actores que intervienen en el proceso de resolución de la cuestión y a sus respectivas y sucesivas políticas...*”.

De esta manera, en el presente trabajo se analiza la posición que toma el FPCS, a través de la Subsecretaría de Comercio Exterior, frente al proceso de internacionalización de las empresas santafesinas, evaluando el modo de intervención del Estado frente a la cuestión.

Ahora bien, con el fin de delimitar dicho análisis, es preciso establecer los campos hacia los cuales apuntan o combinan tales políticas de promoción de las exportaciones. Para ello adoptamos la clasificación propuesta por Calderón García y Fayos Gardó (2001: 6), para quienes las políticas de promoción de las exportaciones pueden dirigirse a:

- potenciar la oferta de las empresas exportadoras o con intenciones de exportar, estableciendo claramente un direccionamiento de las mismas al mejoramiento de los aspectos productivos y competitivos de las empresas, centradas en la implementación de diseños de un nuevo producto, un nuevo proceso de producción, un nuevo enfoque de marketing, una nueva forma de comercialización, la identificación de nuevos grupos de clientes, entre otros. Estas medidas apuntan primordialmente al establecimiento de una ventaja competitiva en los productos comercializados.

- potenciar la demanda de las empresas exportadoras o con intenciones de exportar, promocionando comercialmente las exportaciones, focalizadas en la implementación de aquellos instrumentos básicos para la concreción de las exportaciones que cotidianamente las empresas no pueden hacerse cargo de manera individual, como por ejemplo: comunicaciones, inteligencia comercial, mecanismos de promoción de exportaciones, asistencia técnica, etc.

Esta clasificación contribuye a caracterizar la orientación de la política provincial de promoción de las exportaciones y habilita, en el plano empírico a tomar a

las empresas como unidades de análisis a partir de las cuales, en tanto beneficiarias, se debe desplegar la evaluación de tales políticas públicas. Es decir, se intenta reconocer las empresas que escogieron, entre sus estrategias de desarrollo, iniciarse o ampliar su lugar en el escenario internacional recurriendo al apoyo ofrecido por Subsecretaría de Comercio Exterior de la provincia de Santa Fe.

Con el fin de comprender el cambio que inicia el FPCS nos apoyamos en los fundamentos establecidos por Tamayo Sáez (1997: 281), quien aporta una desagregación de las fases del proceso/ciclo de las políticas públicas. Dichas fases son: identificación y definición del problema, formulación de las alternativas de solución, adopción de una alternativa, implantación de la alternativa seleccionada y evaluación de los resultados obtenidos.

Si bien nuestro interés se dirige esencialmente hacia la última fase (evaluación de las políticas de promoción de las exportaciones), se intentará asimismo indagar su relación con la primera fase, en la medida que resulta, coincidiendo con otros autores, insoslayable una revisión del estado del problema en el análisis de los resultados.

Complementando esta perspectiva de análisis, en cuanto a la intención de comprender las políticas públicas, nos remitimos a la construcción que realiza Hintze (2001: 2), quien sostiene que es imprescindible definir tres nociones claves: información, control y evaluación.

En primer lugar, dicho autor establece que “...la información, a estos efectos, puede ser considerada como la representación de la realidad mediante algún tipo de lenguaje. Convencionalmente puede aceptarse que los datos son las representaciones más directas sobre los hechos, mientras que las informaciones ‘propia-mente dichas’ son aquellas en las que los datos han sido interpretados o elaborados de alguna manera. No obstante, el término ‘información’ es utilizado para referirse tanto a los datos como a las informaciones elaboradas a partir de éstos y a la consecuente construcción de conocimiento.

*El control, en segundo lugar, incluye algo más que las informaciones en que se basa; controlar significa verificar los hechos (mediante el registro de tales informaciones), de manera que sea posible compararlos con algún patrón técnico de referencia.*

*El control, en consecuencia, consiste en un nuevo tipo de información que resulta de la comparación entre patrones técnicos y datos de la realidad, de manera tal que estos datos puedan ser interpretados como estados particulares dentro del esquema en que se encuentra el patrón”.*

En este punto, sostiene Hintze (2001: 2), es necesario reconocer que los patrones de referencia técnicos que se emplean en los controles no son neutros desde el punto de vista valorativo. Siguiendo con el autor, éste indica “*En tercer lugar, la evaluación que, a su vez, incluye algo más que el control: implica, además, juicios de valor explícitos o implícitos. Si controlar es comparar informaciones de la realidad contra patrones de referencia técnicos, evaluar es comparar tales informaciones contra patrones de referencia valorativos. Las evaluaciones dicen cosas tales como si algo es bueno o malo, si sirve o no sirve, si responde o no a las*

*expectativas, mientras que los controles hacen referencia al estado de determinadas características de lo que se controla”.*

La incorporación de tales definiciones de Hintze permite la consolidación de la posición que se sostiene en el presente análisis: la evaluación irremediamente está determinada en forma constante por cargas valorativas y es precisamente el reconocimiento de las posiciones que se toman al analizar la problemática, lo que permite aproximarse a una evaluación lo suficientemente acabada.

En este punto, se considera importante, por otra parte, la contribución que hace Subirats (1995:10) con el concepto o noción de evaluación plural. El autor reconoce que, en un proceso de evaluación, no se busca evadir los inevitables aspectos políticos de la misma ni pasar por alto la necesidad de reconocer la interacción social inherente a todo programa de acción público; por el contrario, se busca combinar la presencia de los principales actores en la discusión de la evaluación con el necesario empleo subsecuente de sus conclusiones.

### ***Metodología***

El diseño metodológico de la investigación fue exploratorio y descriptivo y combinó un abordaje cualitativo y cuantitativo.

El trabajo de obtención y construcción de los datos se desarrolló en fases, las cuales implicaron una aproximación progresiva a las distintas dimensiones del objeto de estudio y a ir tomando en ese proceso decisiones metodológicas particulares.

En una primera fase se realizaron entrevistas no estructuradas a miembros de la Subsecretaría de Comercio Exterior (Subsecretario y otros funcionarios, así como a personal administrativo) para interiorizarnos sobre las políticas implementadas durante el período 2008-2011. Mediante las mismas se pudo establecer cuáles eran los instrumentos disponibles para impulsar la política de promoción de las exportaciones, así como reconocer su orientación.

A su vez, las entrevistas fueron un medio para acceder a documentos oficiales correspondientes a procesos administrativos de implementación de las acciones de promoción de las exportaciones y, particularmente, a los datos existentes sobre las empresas que participaron de esas acciones.<sup>5</sup> La información disponible sobre las empresas se presentaba en forma agregada. Esta información consistía, por un lado, en un listado de los eventos en los que intervino la Subsecretaría de Comercio Exterior, discriminados por año y el total de entidades participantes. Por otro lado, de un listado de 817 entidades participantes en Ferias Internacionales, Misiones Comerciales al Exterior y Misiones Comerciales Inversas, especificando para cada una la cantidad de participaciones por año.<sup>6</sup> Tal formato no permitía el análisis que se proponía la investigación tomando a las empresas como unidad de análisis, por lo que fue necesario construir una base de datos propia, recuperando datos de ambas listas e incorporando información recabada por otros medios para cada empresa.

En un primer momento la labor consistió en el relevamiento exhaustivo de datos de la totalidad de las empresas mediante la consulta a las páginas web de todas

aquellas que contaban con esa tecnología. En los casos en los que no se logró información por este medio, se exploraron otras fuentes, tales como las páginas web de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), de Nosis Laboratorio de Investigación y Desarrollo S.A. (NOSIS); de Cuitonline; de Guía de la Industria, etc., con lo que se logró completar en mayor grado la información. Como resultado de esta construcción, de las 817 entidades del listado original de la Subsecretaría, la base se circunscribió a 659 y se excluyeron 158 porque se encontraban repetidas o bien no existían con los nombres registrados por el organismo. Posteriormente, se realizó una nueva depuración dejando solamente a las empresas radicadas en la provincia de Santa Fe, lo que redujo el universo a 534 empresas.<sup>7</sup>

La base de datos contiene las siguientes variables para cada empresa: 1) denominación de la persona física o jurídica; 2) total de participaciones en eventos a lo largo del período; 3) Rubro/Sector de pertenencia (según la Clasificación Industrial Internacional Uniforme de Naciones Unidas)<sup>8</sup>; 4) Sistema productivo/Cadena de valor; 5) dirección postal; 6) Nodo regional; 6) e-mail; 7) teléfono y 8) página web.

Por otra parte, y a fines de avanzar en la evaluación de las políticas era esencial contar con una identificación de las empresas que aportara un primer conocimiento sobre el grado de internacionalización alcanzado, aun cuando éste no pudiera ser considerado en términos de causa y efecto, es decir atribuible a su participación en las políticas de la subsecretaría. Con ese fin se creó una nueva variable que denominamos “Nivel de internacionalización”. Para su construcción se tomó como referencia el trabajo de Calderón García, Fayos Gardó y Cervera (2005: 39), en el que proponen un modelo para la evaluación de las políticas de promoción de exportaciones clasificando a las empresas en 4 categorías: exportador poco experimentado, exportador diversificado, exportador concentrado y exportador experto. Las autoras construyeron estas categorías tomando el porcentaje de exportaciones sobre el nivel de ventas anuales, dividido la cantidad de países a los que exportó cada empresa. Pero, dado que para el presente trabajo no se contaba con tal información, se consideró solamente el monto total exportado (en dólares americanos) y la cantidad de los países a los que exportó cada empresa por cada año del período de estudio, datos que fueron aportados por la Subsecretaría de Comercio Exterior. A partir de los montos anuales se calculó el promedio en los años estudiados y se categorizó en tres intervalos: 1) 0 US; 2) <USD500.000 y 3) ≥ USD500.000. La cantidad de países también se reunieron en tres intervalos: 1) 0; 2) <10 y 3) ≥10.

A partir del cruce de las categorías de ambas variables se definieron cinco categorías de empresas o actores, que consideramos todavía muy preliminares pero que nos resultaron útiles para una primera imagen o puesta en relación de las políticas y sus resultados. La primera categoría reúne a las empresas que no exportaron en el período. Las cuatro restantes identifican a los actores según grados de experiencia y diversificación, tomando como indicador el monto promedio exportado para la primera dimensión y la cantidad promedio de países a los que exportaron como indicador de la diversificación. Así consideramos como actor Exportador poco experimentado al que exportó menos de US\$ 500.000 y a menos de 10 países; Ex-

portador diversificado al que exportó igual o menos de U\$S 500.000 pero lo hizo a 10 ó más países; Exportador concentrado al que exportó U\$S 500.000 o más y a menos de 10 países y por último, el Exportador experto, que exportó U\$S 500.000 o más y a 10 o más países.

### *Categorías de empresas según su nivel de internacionalización*

|                                      | Empresas que no exportaron | Exportador poco experimentado | Exportador diversificado | Exportador concentrado | Exportador experto |
|--------------------------------------|----------------------------|-------------------------------|--------------------------|------------------------|--------------------|
| Montos exportados                    | USD 0                      | <USD500.000                   | < USD500.000             | ≥ USD500.000           | ≥ USD500.000       |
| Cantidad de países a los que exportó | 0                          | <10                           | ≥10                      | <10                    | ≥10                |

Una vez definida la base de datos se procedió a un análisis descriptivo de las empresas que participaron en eventos organizados o promocionados por la Subsecretaría. En primer lugar univariado, según: localización por nodo regional; sistema productivo; cantidad de eventos en los que participó y nivel de internacionalización. Luego se hizo el análisis bivariado observando la distribución de las empresas según su localización por nodo regional; nivel de internacionalización; sistema productivo y cantidad de eventos en los que participó. Para la construcción de la base de datos y su análisis se usó el procesador estadístico SPSS.

## **2. Las políticas de promoción de las exportaciones de la Subsecretaría de Comercio Exterior de la provincia de Santa Fe**

El Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto reconoce entre las principales actividades de promoción y apoyo a los exportadores a las Ferias Internacionales; Misiones Comerciales al Exterior y Misiones Comerciales Inversas.

Las Ferias Internacionales son grandes eventos comerciales de exhibición de productos y/o servicios, que utilizan lugares específicos y repetitivos para su realización. Constituyen, por definición, un lugar de encuentro entre la oferta, la demanda y el producto, jerarquizado por su realización en un sitio predeterminado y en forma debidamente programada. (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, 2005: 12).

Las Misiones Comerciales al Exterior son una visita colectiva planificada a un país/ciudad con el fin de incrementar el comercio bilateral o multilateral entre empresarios del país/ciudad o países/ciudades participantes, lograr acuerdos comerciales, buscar representantes y/o distribuidores, realizar franquicias, obtener

o brindar asistencia técnica, transferencia de know-how, incentivar la inversión extranjera, así como conocer nuevas tecnologías y nuevos productos. Durante la Misión Comercial al Exterior, las empresas participantes mantienen reuniones con contrapartes, las cuales deben ser previamente contactadas en función del perfil de las empresas y los productos/servicios ofrecidos (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, 2005: 14).

Las Misiones Comerciales Inversas, son una visita colectiva de empresas radicadas en un país o en una región determinada a nuestra provincia persiguiendo las mismas finalidades que las Misiones Comerciales al Exterior. Durante la Misión Comercial Inversa las empresas participantes mantienen reuniones con contrapartes, las cuales son previamente contactadas en función del perfil de las empresas y los productos/servicios ofrecidos (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, 2005: 16).

El análisis de las políticas de promoción de las exportaciones, durante 2008-2011, permitió determinar que la Subsecretaría de Comercio Exterior de la provincia de Santa Fe basó su estrategia de apoyo a las empresas en esos tres instrumentos. Aún así, fue posible conocer, a través de las entrevistas realizadas a los diferentes funcionarios de la Subsecretaría que sólo circunstancialmente y cuando las empresas lo solicitaron, se desarrollaron también otros instrumentos tales como Inteligencia Comercial o Asistencia Técnica.

De acuerdo a las estadísticas de la Subsecretaría de Comercio Exterior, durante el período 2008-2011, ésta ha intervenido en 182 eventos: 133 Ferias Internacionales, 41 Misiones Comerciales al Exterior y 8 Misiones Comerciales Inversas. En los dos primeros años participó en alrededor de treinta Ferias Internacionales, luego hubo un aumento sustancial en 2010, seguido de una caída importante al año posterior (de 43 a 24 intervenciones). La intervención en Misiones Comerciales al Exterior aumentó en forma considerable y sostenida en los tres primeros años, pasando de 4 en el año 2008 a 11 en el año 2009 y a 19 en el año 2010; luego descendió drásticamente en el último año, a 7 intervenciones. Las Misiones Comerciales Inversas fueron muy pocas y la cantidad por año varió entre 1 y 3 misiones.

### ***Instrumentos por región geográfica***

En lo que respecta a las regiones que se definieron como objetivo para las Ferias Internacionales, fueron desarrolladas mayoritariamente en América del Sur (entre el 50% y el 60%), en segundo lugar en América del Norte hasta el 2009 (entre 14% y 28,1%) perdiendo luego esa posición ante el crecimiento de Europa, Asia y África. No se registraron participaciones en Oceanía en los cuatro años. (Cuadro 1).<sup>9</sup>

**Cuadro 1**  
**Distribución de eventos según regiones geográficas por año.**  
**Santa Fe, 2008-2011**

| Tipo de evento                   | Región            | Año   |       |       |       |
|----------------------------------|-------------------|-------|-------|-------|-------|
|                                  |                   | 2008  | 2009  | 2010  | 2011  |
| Ferias Internacionales           | América del Sur   | 53,1  | 55,9  | 55,8  | 62,5  |
|                                  | América Central   | 3,1   | 2,9   | 4,7   | -     |
|                                  | América del Norte | 28,1  | 23,5  | 14,0  | 12,5  |
|                                  | Europa            | 12,5  | 14,7  | 18,6  | 16,7  |
|                                  | África            | 3,1   | -     | 2,3   | 4,2   |
|                                  | Asia              | -     | 2,9   | 4,7   | 4,2   |
|                                  | Oceanía           | -     | -     | -     | -     |
|                                  | Total             | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
|                                  | (32)              | (34)  | (43)  | (24)  |       |
| Misiones Comerciales al Exterior | América del Sur   | 100,0 | 54,5  | 68,4  | 42,9  |
|                                  | América Central   | -     | 9,1   | 15,8  | 14,3  |
|                                  | América del Norte | -     | 18,2  | 5,3   | 28,6  |
|                                  | Europa            | -     | 9,1   | 5,3   | 14,3  |
|                                  | África            | -     | -     | -     | -     |
|                                  | Asia              | -     | -     | -     | -     |
|                                  | Oceanía           | -     | 9,1   | 5,3   | -     |
|                                  | Total             | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
|                                  |                   | (4)   | (11)  | (19)  | (7)   |

Fuente: elaboración propia en base a la información suministrada por la Subsecretaría de Comercio Exterior de la provincia de Santa Fe.

Las Misiones Comerciales al Exterior en el primer año se establecieron exclusivamente con países de América del Sur. Posteriormente este destino siguió siendo mayoritario, aunque reduciendo su peso ante el desarrollo de misiones en América Central, América del Norte, Europa y Oceanía. Cabe observar que no se realizaron misiones en África y Asia.

### ***Instrumentos por sistema productivo***

Las Ferias Internacionales por sistemas productivos mantuvieron, con algunas variaciones según los años, una distribución bastante regular (Cuadro 2). Existió una preponderancia sostenida de ferias destinadas al Sistema siderometalúrgico, químico, automoción, equipos y otras manufacturas (entre el 45% y el 55%); en el segundo lugar se ubican aquellas correspondientes al Sistema agropecuario,

agroalimentos, biocombustibles (alrededor del 20%) y en el tercer lugar las Multisectoriales (entre el 12% y el 15%). En cuanto a los dos sistemas productivos restantes, el Sistema de recursos hídricos, forestales y mineros y el Sistemas de empresas de base tecnológica, electrónica, industria cultural y nuevos sectores económicos emergentes, participaron en porcentajes bajos y cambiantes. No se registraron ferias destinadas al Sistema de turismo, servicios y comercio interior.

Las Misiones Comerciales al Exterior mostraron un panorama sumamente irregular en todos los sistemas productivos a lo largo del período estudiado. No se generaron eventos para los sistemas correspondientes a Turismo, servicios y comercio interior, Agropecuario, agroalimentos, biocombustibles y Recursos hídricos, forestales y mineros, salvo uno desarrollado en el año 2010 destinado al sistema agropecuario.

Las Misiones Comerciales Inversas fueron destinadas, aproximadamente en su totalidad, al Sistema siderometalúrgico, químico, automoción, equipos y otras manufacturas, a excepción de un evento registrado dentro de Sistema agropecuario, agroalimentos, biocombustibles y otro de objetivo multisectorial.

**Cuadro 2**  
**Distribución de la participación según sector productivo**

| Tipo de evento         | Sistema productivo  | Año   |       |       |       |
|------------------------|---|-------|-------|-------|-------|
|                        |   | 2008  | 2009  | 2010  | 2011  |
| Ferias internacionales | Sistema agropecuario, agroalimentos, biocombustibles  | 18,8  | 20,6  | 16,3  | 20,8  |
|                        | Sistema siderometalúrgico, químico, automoción, equipos y otras manufacturas                                      | 46,9  | 52,9  | 55,8  | 54,2  |
|                        | Sistemas de empresas de base tecnológica, electrónica, industria cultural y nuevos sectores económicos emergentes | 12,5  | 5,9   | 7,0   | 12,5  |
|                        | Sistema de turismo, servicios y comercio interior   | -     | -     | -     | -     |
|                        | Sistema de recursos hídricos, forestales y mineros  | 6,3   | 8,8   | 7,0   | -     |
|                        | Multisectorial  | 15,6  | 11,8  | 14,0  | 12,5  |
|                        | Total   | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |



|                                  |  |       |       |       |       |
|----------------------------------|--|-------|-------|-------|-------|
| Misiones comerciales al Exterior | Sistema agropecuario, agroalimentos, biocombustibles   | -     | -     | 5,3   | -     |
|                                  | Sistema sidero metalúrgico, químico, automoción, equipos y otras manufacturas                                    | -     | 27,3  | 5,3   | 14,3  |
|                                  | Sistema de turismo, servicios y comercio interior  | -     | -     | -     | -     |
|                                  | Sistema de empresas de base tecnológica, electrónica, industria cultural y nuevos sectores económicos emergentes | -     | 9,1   | 47,4  | 71,4  |
|                                  | Sistema de recursos hídricos, forestales y mineros   | -     | -     | -     | -     |
|                                  | Multisectorial   | 100,0 | 63,6  | 42,1  | 14,3  |
|                                  | Total  | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| Misiones Comerciales Inversas    | Sistema agropecuario, agroalimentos, biocombustibles   | -     | -     | -     | 50,0  |
|                                  | Sistema siderometalúrgico, químico, automoción, equipos y otras manufacturas                                     | 100,0 | 66,7  | 100,0 | 50,0  |
|                                  | Sistema de turismo, servicios y comercio interior  | -     | -     | -     | -     |
|                                  | Sistema de empresas de base tecnológica, electrónica, industria cultural y nuevos sectores económicos emergentes | -     | -     | -     | -     |
|                                  | Sistema de recursos hídricos, forestales y mineros   | -     | -     | -     | -     |
|                                  | Multisectorial   | -     | 33,3  | -     | -     |
|                                  | Total  | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

Fuente: elaboración propia en base a la información suministrada por la Subsecretaría de Comercio Exterior de la provincia de Santa Fe.

La descripción y evaluación de los instrumentos ejecutados por la Subsecretaría Comercio Exterior de la provincia de Santa Fe, permite inferir que las políticas públicas estuvieron orientadas a potenciar la demanda de las empresas exportadoras o con intenciones de exportar, dirigiéndose principalmente al Sistema siderometalúrgico, químico, automoción, equipos y otras manufacturas y con destino preferencial hacia la región de América del sur.

### ***Empresas participantes***

En los 182 eventos promocionados y apoyados por la Subsecretaría de Comercio Exterior de la provincia de Santa Fe en el período 2008-2011, participaron un total de 534 empresas.

El análisis que sigue, muestra en primer lugar su distribución según Nodos regionales; Sistemas productivos; Nivel de participación en los eventos y Nivel de internacionalización alcanzado. En segunda instancia, se presentan las empresas categorizadas según el nivel de internacionalización y su distribución por las anteriores variables.

Es necesario aclarar que para este análisis los resultados se presentan en forma agregada para los cuatro años de estudio debido a que el corto período de tiempo que cubre la observación no habilita un análisis de tendencia.

## **3. Resultados del análisis por empresas**

### ***Distribución de las empresas por Nodos regionales; Sistemas productivos; Nivel de participación en los eventos y Nivel de internacionalización alcanzado***

La distribución de las empresas por Nodos regionales, Sistemas productivos, Nivel participación en los eventos y Nivel de internacionalización alcanzado permite una primera descripción del escenario generado por las políticas de promoción de las exportaciones.

#### ***Distribución por Nodos regionales***

La distribución espacial por Nodos regionales de las empresas<sup>10</sup> que participaron de las distintas instancias de promoción de las exportaciones mostró una gran concentración en el Nodo Rosario (62,9%). En segundo lugar, aunque significativamente por debajo de los valores anteriores, se sitúan aquellas correspondientes al Nodo Santa Fe (16,3%). Las empresas pertenecientes al Nodo Rafaela y el Nodo Venado Tuerto (9,2% y 7,7%) presentaron valores relativamente cercanos y las restantes, del Nodo Reconquista, ocupan el último puesto, con una participación muy baja (2,2%).

Estas grandes diferencias en la distribución geográfica de las empresas reproducirían, a grandes rasgos, el mismo panorama de la distribución espacial de las 77.157 empresas santafesinas en el territorio provincial, dado que los valores por nodos muestran que el de Rosario concentra la mitad de las empresas (39.032); el de Santa Fe casi la cuarta parte (19.100); los de Rafaela y Venado Tuerto el 10,5% y 7,9%, respectivamente (8.103 y 6.058), mientras que en el de Reconquista vuelve a tener el peso más bajo, de 5,5%.<sup>11</sup>

Sin embargo, más allá de la similitud entre estas dos distribuciones en términos relativos, se evidencia que estas 534 empresas representan solo el 0,7% de la totalidad de las empresas existentes en el territorio santafesino; tal valor numérico indicaría que el recurso a las políticas públicas de promoción de las exportaciones para insertarse en el mercado externo es utilizado actualmente a un nivel muy bajo, existiendo aún un campo de acción importante.

#### *Distribución por Sistemas productivos*

La distribución de las 534 empresas por Sistemas productivos indicó una elevada concentración en el Sistema siderometalúrgico, químico, automoción, equipos y otras manufacturas (71,7% de los casos).<sup>12</sup> En una segunda y tercera posición se encuentran aquellas pertenecientes al Sistema agropecuario, agroalimentación y biocombustibles y al Sistema de empresas de base tecnológica, electrónica, industria cultural y nuevos sectores económicos emergentes (13% y 9,7%, respectivamente). Por último, se hallan aquellas correspondientes al Sistema de recursos hídricos, forestales y mineros y al Sistema de turismo, servicio y comercio interior (3,2% y 1,7% respectivamente).

Cabe señalar que la confrontación de dicha distribución con la conformación de las exportaciones santafesinas según sus grandes rubros: Manufacturas de Origen Agropecuario (MOA); Manufacturas de Origen Industrial (MOI); Productos Primarios y Combustibles, durante el período 2008-2011, permite visualizar que las MOA poseen una mayor importancia en el comercio exterior santafesino.<sup>13</sup> Este dato no se condice con la información hallada en el presente análisis que permite observar una gran participación del Sistema siderometalúrgico, químico, automoción, equipos y otras manufacturas, que forma parte de las MOI.

Probablemente el mayor porcentaje de participación de las MOA a nivel general en el comercio exterior santafesino, que comprende a las grandes empresas de manufactura de productos agropecuarios (aceiteras, lácteas, frigoríficos), se corresponde con el comportamiento de los flujos del comercio internacional que favorecen la rápida inserción de los productos de este origen, permitiendo pensar, por lo tanto, que las empresas no necesitan recurrir al apoyo del Estado para insertarse en el mercado internacional. Tal interpretación se condice con la ausencia de empresas de esos rubros en el listado de las 534 empresas de nuestra base de datos.

Asimismo, es posible deducir que las políticas de promoción de las exportaciones desarrolladas por la Subsecretaría de Comercio Exterior desempeñarían una función de compensación con respecto a los demás rubros que conforman el aparato productivo de la provincia de Santa Fe, principalmente, respecto a las MOI, en el cual se encuentra el Sistema siderometalúrgico, químico, automoción, equipos y otras manufacturas.

#### *Distribución por Nivel de participación en los eventos*

La distribución según tres intervalos: de 1 a 3 eventos; de 4 a 6 eventos y 7 y más eventos, mostró que casi el 75% de las empresas participaron entre 1 a 3 even-

tos, el 15% lo hizo entre 4 a 6 eventos y sólo el 10% en 7 o más, lo cual estaría indicando niveles bajos de participación.

#### *Distribución por Nivel de internacionalización alcanzado*

Es preciso señalar, en primer lugar, que no se encontraron casos en la categoría *Exportador diversificado*. La distribución de las empresas en las restantes categorías arrojó como dato relevante que 300 de ellas, o sea más de la mitad (56%) no exportaron en el período 2008-2011. Si a esta realidad se le agrega que casi la cuarta parte (22,8%) de las empresas se encuentran en la categoría *Exportador poco experimentado*, se visualizan algunos datos relevantes para la redefinición de las políticas de promoción de las exportaciones. Respecto a las restantes categorías, cabe destacar que el 15% fueron *Exportador concentrado* y sólo el 6,2% *Exportador experto*.

De las 234 empresas que exportaron, casi el 79% lo hizo en los cuatro años estudiados y 11,5% solo en tres años; las restantes se distribuyeron en porcentajes muy cercanos en un año y dos años.<sup>14</sup> Si bien estos resultados no pueden considerarse producto de una relación causal entre la participación en los eventos sostenidos desde la subsecretaría y lograr exportar, es relevante que el 90,5% de las empresas hayan exportado entre tres y cuatro años, porcentaje que podría estar indicando un alto grado de éxito de la política de promoción de las exportaciones. Sin embargo para corroborarlo se requeriría mayor información sobre el desempeño previo o historial de exportación de las empresas.

El 86% exportó a entre 1 y 10 países y el 14% restante a más de 10 países. En cuanto al total exportado en dólares, la distribución según los dos intervalos igualmente definidos para dicha clasificación fue bastante similar, siendo que el 53% de las empresas exportaron menos de U\$S 500.000 y el 47,0 % U\$S 500.000 o más.

#### ***Nivel de internacionalización de las empresas y su distribución por sistema productivo, nodo regional y participación en eventos***

La distribución de las empresas según su Nivel de internacionalización por Nodo regional, Sistema productivo y Nivel participación en los eventos permite alcanzar una mejor identificación de las áreas problemáticas hacia las que se debería dirigir las políticas de promoción de las exportaciones.

#### *Distribución por Nodos regionales*

La distribución por Nodos regionales parece indicar que sería necesario la promoción de la política de exportación en todas las regiones, en la medida que, en más del 40%, hay empresas que participan de eventos pero que finalmente no exportan (Cuadro 3). Estos valores son particularmente más altos en los nodos Rosario y Venado Tuerto, donde igualmente resultan más altos los valores de la categoría *Exportador poco experimentado*. Se puede subrayar, en consonancia con tales datos, que la situación sería más grave en el caso del Nodo Rosario, dado el gran peso que tienen las empresas sobre el universo en términos absolutos (336 sobre 525).

En cuanto a la categoría *Exportador concentrado*, la cuarta parte se encuentran en Reconquista y Rafaela.

**Cuadro 3**  
**Empresas según Nivel de internacionalización por Nodo regional, en %.**  
**Santa Fe, 2008-2011**

| Nodo regional | Exportador poco experimentado | Exportador concentrado | Exportador experto | Empresa que no exporta | Total        |
|---------------|-------------------------------|------------------------|--------------------|------------------------|--------------|
| Reconquista   | 16,7                          | 25,0                   | 8,3                | 50,0                   | 100<br>(12)  |
| Rafaela       | 16,3                          | 26,5                   | 14,3               | 42,9                   | 100<br>(49)  |
| Santa Fe      | 19,5                          | 21,8                   | 6,9                | 51,7                   | 100<br>(87)  |
| Rosario       | 25,6                          | 11,0                   | 4,8                | 58,6                   | 100<br>(336) |
| Venado Tuerto | 26,8                          | 9,8                    | 7,3                | 56,1                   | 100<br>(41)  |

Fuente: elaboración propia en base a la información suministrada por la Subsecretaría de Comercio Exterior de la provincia de Santa Fe.

#### *Distribución por Sistemas productivos*

Con respecto a la distribución por Sistema productivo, es posible destacar que en todas las categorías la mitad o más de las empresas no exportó, siendo estos valores superiores al 80% en el Sistema de turismo, servicio y comercio interior, en el Sistema de empresas de base tecnológica, electrónica, industria cultural y nuevos sectores económicos emergentes y en el Sistema de recursos hídricos, forestales y mineros (Cuadro 4).

**Cuadro 4**  
**Empresas según Nivel de internacionalización por Sistema productivo,**  
**en %. Santa Fe, 2008-2011**

| Sistema productivo   | Exportador poco experimentado | Exportador concentrado | Exportador experto | Empresa que no exporta | Total        |
|--|-------------------------------|------------------------|--------------------|------------------------|--------------|
| Sistema agropecuario, agroalimentos, biocombustibles   | 17,8                          | 23,3                   | 9,6                | 49,3                   | 100<br>(73)  |
| Sistema siderometalúrgico, químico, automoción, equipos y otras manufacturas                                     | 27,4                          | 14,6                   | 6,5                | 51,4                   | 100<br>(383) |
| Sistema de turismo, servicio y comercio interior   | 11,1                          | -                      | -                  | 88,9                   | 100<br>(9)   |
| Sistema de empresas de base tecnológica, electrónica, industria cultural y nuevos sectores económicos emergentes | 7,7                           | 5,8                    | 1,9                | 84,6                   | 100<br>(52)  |
| Sistema de recursos hídricos, forestales y mineros   | 5,9                           | 5,9                    | -                  | 88,2                   | 100<br>(17)  |

Fuente: elaboración propia en base a la información suministrada por la Subsecretaría de Comercio Exterior de la provincia de Santa Fe.

En cuanto al Nivel de internacionalización que alcanzaron aquellas empresas que exportaron, es posible observar que la categoría *Exportador poco experimentado* tiene un peso significativo en todos los sistemas productivos.

Las categorías *Exportador experto* y *Exportador concentrado*, presentan valores altos únicamente en el Sistema agropecuario, agroalimentos, biocombustibles, que coincide con lo ya señalado con relación al lugar destacado de las MOA en la totalidad de exportaciones de la provincia.

#### *Distribución por Nivel de participación en los eventos*

El Nivel de participación en eventos indicó que las empresas que no exportan son aquellas cuya participación resulta baja (85,3% lo hace entre 1 a 3 eventos), mientras que los porcentajes entre aquellas que poseen experiencia en exportación son más altos y con pesos relativamente cercanos entre sí (Cuadro 5).

**Cuadro 5**  
**Empresas según Nivel de internacionalización por Nivel de participación en eventos, en %. Santa Fe, 2008-2011**

| Participación                                      | Exportador poco experimentado | Exportador concentrado | Exportador experto | Empresa que no exporta |
|--|-------------------------------|------------------------|--------------------|------------------------|
| 1 a 3 eventos                                      | 67,7                          | 55,8                   | 51,5               | 85,3                   |
| 4 a 6 eventos                                      | 20,2                          | 24,7                   | 15,2               | 9,3                    |
| 7 y más Sistema, hídrico forestal y minero eventos | 12,1                          | 19,5                   | 33,3               | 5,3                    |
| Total  | 100 (124)                     | 100 (77)               | 100 (33)           | 100 (300)              |

Fuente: elaboración propia en base a la información suministrada por la Subsecretaría de Comercio Exterior de la provincia de Santa Fe.

Sin embargo, cabe destacar que las empresas en la categoría *Exportador experto*, en un 33% participaron en 7 y más eventos, dato que permite pensar que existe una estrecha relación entre la experiencia y la mayor participación, pudiéndose decir que ambos son factores interrelacionados y que se condicionan mutuamente.

#### **4. A modo de cierre**

El presente trabajo se propuso como objetivos específicos la descripción de las políticas de promoción de las exportaciones implementadas por la Subsecretaría de Comercio Exterior de la Provincia de Santa Fe durante el período 2008-2011, la identificación de la orientación de tales políticas y la evaluación de los resultados obtenidos a partir de explorar las características de las empresas beneficiarias.

En base al análisis, fue posible el conocimiento de los principales instrumentos que la Subsecretaría de Comercio Exterior de la provincia de Santa Fe implementó: Ferias Internacionales, Misiones Comerciales al Exterior y Misiones Comerciales Inversas.

Esto permite reconocer que la orientación seguida por la política de promoción de exportaciones fue potenciar la demanda de las empresas exportadoras o con intenciones de exportar. Se focalizaron, pues, en la implementación de aquellos instrumentos básicos de promoción para la concreción de las exportaciones.

A partir de la evaluación de los resultados obtenidos con dichas políticas basada en la exploración de las características de las empresas beneficiarias, se pudo observar que la distribución espacial de las empresas que participaron de las distintas instancias se concentra principalmente en el Nodo Rosario.

Otro rasgo negativo hallado fue la pequeña porción del universo de empresas santafesinas que han participado de las políticas de promoción de las exportaciones. Tal hecho indicaría que la utilización de los instrumentos ofrecidos resulta escasa, existiendo aun un importante campo de acción a desarrollar hacia el futuro.

Por otra parte, se evidenció una marcada orientación hacia eventos de interés para el Sistema siderometalúrgico, químico, automoción, equipos y otras manufacturas (en particular las Ferias Internacionales). Lo cual estaría generando, en consonancia con lo registrado en el análisis de las empresas, una alta concentración de las empresas pertenecientes a este sistema, entre las beneficiarias de la política de promoción de las exportaciones.

La distribución por nivel de participación mostró que éste es bajo. Dicha realidad genera una serie de interrogantes sobre la eficacia de los mecanismos y procesos que implementa la Subsecretaría de Comercio Exterior, en sus diferentes fases, al momento de alcanzar la concreción de la participación de las empresas en los eventos.

Sin dudas existen múltiples factores, como aquellos ligados a políticas macroeconómicas y sectoriales o el inadecuado comportamiento de algunas empresas a la hora de incursionar en el proceso de internacionalización, que pueden contribuir a la explicación de un desempeño de las políticas de promoción de las exportaciones santafesinas aparentemente todavía muy limitado respecto a la dimensión del aparato productivo de la provincia de Santa Fe.

Ahora bien, lo cierto es que la Subsecretaría de Comercio Exterior de la Provincia de Santa Fe tiene entre sus principales funciones, de acuerdo a lo establecido en el diseño institucional, asistir y acompañar a las mismas en el proceso de internacionalización y, habitualmente, lo que ofrece son las únicas herramientas de las que disponen las empresas, y en particular las PyMES, para concretar sus objetivos de inserción internacional.

En este sentido, resulta necesario que las políticas públicas desarrolladas por la Subsecretaría de Comercio Exterior transiten un proceso de maduración que les permita responder a las demandas que le plantea la compleja realidad empresarial. De lo contrario se inscriben en un círculo de constante repetición en el que se obtienen resultados limitados y en el cual sólo se benefician aquellas empresas que se encuentran preparadas para exportar.

Para ello es necesario avanzar en la concreción de tres procesos, como son: la generación de capacidades institucionales para concebir y aplicar políticas que reconozcan la heterogeneidad y complejidad del entramado empresarial santafesino;



el diseño propio o la articulación con otras organizaciones públicas de políticas que apunten a fortalecer los diferentes aspectos que conforman la oferta de las empresas; y, por último, el desarrollo propio o la articulación con otras organizaciones públicas de políticas direccionadas a la demanda de las mismas que complementen las ya existentes.

En cuanto al primer proceso mencionado, es posible afirmar que la diversidad empresarial que presenta el aparato productivo de la provincia de Santa Fe desaconseja el diseño de una “receta común” para todas las empresas. En tal sentido, es menester la generación de capacidades institucionales que desagreguen y canalicen las distintas restricciones a las que se enfrentan habitualmente las empresas. Tal desarrollo permitiría a la Subsecretaría de Comercio Exterior una aproximación con cierto grado de exactitud a los problemas a afrontar con futuras políticas públicas, debiendo estar ellas orientadas a facilitar y promover el crecimiento, de manera tal de ofrecer una batería de instrumentos que dinamicen y catapulten el salto requerido para enfrentar los retos actuales y futuros, mediante un mejoramiento sustantivo de la competitividad empresarial.

El segundo proceso se encuentra íntimamente relacionado con aquel desarrollado anteriormente. Aún no se ha propiciado la atención necesaria a instancias que apunten a fortalecer diferentes aspectos que conforman la oferta de las empresas. Esta vacancia debería ser resuelta en la medida que se torna crucial a la hora de promocionar las exportaciones. En ese sentido, se considera esencial el fortalecimiento de los aspectos productivos y/o comerciales de las empresas que tienen intenciones de proyectarse internacionalmente.

Por último, resulta sustancial para la concreción de tal instancia de maduración, el desarrollo de nuevas políticas direccionadas a la demanda de las empresas, entre las cuales se podría mencionar: inteligencia comercial (información anticipada sobre futuros requerimientos de mercado externos para realizar sus ofertas con antelación a competidores de otros países); perfiles o estudios de mercado (información actualizada sobre distintos mercado externos); difusión de oportunidades comerciales; publicaciones o capacitaciones en diversos aspectos (aduanero, bancario, de logística, etc.). Estas políticas tendrían como objetivo primordial complementar y, a su vez, potenciar las políticas ya ejecutadas.

Avanzar en una mayor flexibilidad y complejidad, incrementar la escala y la cobertura de las políticas públicas, fortalecer las estructuras regionales e intensificar las tramas institucionales son algunos de los desafíos que la Subsecretaría de Comercio Exterior deberá concretar si pretende acrecentar la internacionalización de las empresas santafesinas.



## Referencias

1. Este artículo se basa en resultados alcanzados en el estudio “Evaluación de las políticas de promoción de las exportaciones implementadas por la Subsecretaría de Comercio Exterior de la Provincia de Santa Fe durante el periodo 2008-2011”, realizado por Guillermo Ferrero bajo la dirección de María Celina Añaños, en el marco de la formación de posgrado Especialización en Gestión Estratégica de Organizaciones Públicas, de la Secretaría de Investigación y Posgrado de la Facultad de

- Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario, culminada en 2014.
2. Anexo "A" del Decreto N°0095/2007.
  3. En el Anexo b) del documento "Adecuación de la Estructura Orgánica y Operativa. Santa Fe: Gobierno de Santa Fe" (2007) se presentan las Cadenas de Valor que abordan cada uno de los Sistemas Productivos.
  4. Los artículos 5, 104, 105 y 106 de la Constitución Nacional de 1853, que fueron sustituidos en la de 1994 por los artículos 5, 121, 122 y 123, respectivamente.
  5. Si bien estas entrevistas tuvieron lugar en la primera fase del trabajo, también volvimos a recurrir a distintos funcionarios al momento del armado de nuestra propia fuente de datos, para recabar información sobre montos de exportación por empresas.
  6. Este listado nos aportó un primer piso de referencia pero debió ser revisado exhaustivamente y depurado porque contenía casos repetidos; varias empresas aparecían con denominaciones comerciales sin poder identificarse la razón social (personas jurídicas) o, en su defecto, las personas físicas responsables ante la Administración Federal de Impuestos Públicos (AFIP). Se indagó el motivo por el cual se presentaban estos errores y se pudo saber que uno de los problemas era la ausencia de un protocolo único para recopilar la información sobre las participaciones de las entidades en los diferentes eventos. De esta manera, en algunas ocasiones los agentes organizadores informan sobre dicha cuestión pero sin seguir una pauta uniforme y en otras ocasiones omiten hacerlo, por diferentes motivos. En cuanto a las entidades participantes, no se contaba con un informe detallado de las mismas en cada uno de los eventos que se realizaron a lo largo del período bajo estudio.
  7. Se eliminaron aquellas casas centrales se encontraban en otras provincias, así como las cámaras y asociaciones de representación sectorial, cámaras de comercio exterior, centros, institutos o fundaciones de asistencia técnica regionales o municipales, universidades, consorcios de exportación, entes administradores de los puertos, etc.
  8. Para esta clasificación se utilizó la Clasificación Industrial Internacional Uniforme de todas las actividades económicas (Ciiu); ONU, 2005.
  9. El Cuadro 1 no incluye Misiones Comerciales Inversas porque por definición se realizan en Argentina.
  10. Cabe señalar que no se pudo conocer el nodo de pertenencia de 9 empresas, lo que explica que el universo se redujo a 525 unidades.
  11. Según el Censo Nacional Económico (CNE) 2004/05 elaborado por el INDEC y el IPEC, existen 597 empresas (0,7%) sin identificar su ubicación geográfica.
  12. Este gran peso de las empresas del Sistema siderometalúrgico, químico, automoción, equipos y otras manufacturas se condice con el análisis de la distribución de las políticas de promoción de las exportaciones por sistemas productivos.
  13. Según el IPEC, durante el período 2008-2011 representaron entre el 60% y el 70% del total exportado por la Provincia de Santa Fe.
  14. La participación en dos o tres eventos no se dio necesariamente en forma consecutiva, es decir hubo casos en que en años intermedios no se exportó.

## Bibliografía

- J. BERTERO (2007), *Gobierno de Santa Fe. Ministerio de la Producción. Adecuación de la Estructura Orgánica y Operativa*. Disponible en Internet: <http://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/116828/573314/version/1/file/Libro+estructura-gabinete-final.pdf>
- H. CALDERÓN GARCÍA y T. FAYÓS GARDÓ (2001), "Análisis descriptivo de las políticas de promoción de las exportaciones. El caso de la Comunidad Valenciana", *Revista Valenciana D'estudis Autònoms*, Valencia, N° 35.
- H. CALDERÓN GARCÍA, T. FAYÓS GARDÓ y A. CERVERA (2005), "Un modelo para la evaluación de las políticas públicas de promoción de exportaciones: un análisis empírico en el contexto español desde una perspectiva de orientación al mercado", *Revista Internacional de Marketing Público y No Lucrativo*, Vol. 2, N° 2.
- M. COLACRAI y G. ZUBELZÚ (1994), "Las provincias y sus relaciones externas. ¿Federalización de la política exterior o protagonismo provincial en las relaciones internacionales?", Centro de Estudios

en Relaciones Internacionales de Rosario (CERIR), Serie Documentos de Trabajo, N° 6, Rosario.

M. R. FERNANDEZ (2011), “La teoría de matriz de datos (Samaja, 1993) como estrategia docente en los seminarios de Metodología y Escritura académica en el posgrado”, en Actas de las X Jornadas Regionales de Investigación en Humanidades y Ciencias Sociales, Jujuy.

GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE SANTA FE (2009), *Políticas y acciones en la nueva visión de la producción y el desarrollo. Resumen de gestión 2009*. Disponible en Internet: <http://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/80938/390936/version/2/file/>

J. HINTZE (2001), “Control y Evaluación de Gestión y Resultados”, *Revista Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, Santa Fe, Año 1, N° 1.

INSTITUTO PROVINCIAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS (2008), *Valor y volumen de las exportaciones con origen en la provincia de Santa Fe, según país de destino y principales rubros. Año 2008*. Disponible en Internet: <http://www.santafe.gov.ar/index.php/web/Estructura-de-Gobierno/Ministerios/Economia/Secretaria-de-Planificacion-y-Politica-Economica/Direccion-Provincial-del-Instituto-Provincial-de-Estadistica-y-Censos-de-la-Provincia-de-Santa-Fe/Temas-Especificos/Datos-Estadisticos/Exportaciones/estadisticas/Comercio-Exterior/Valor-y-volumen-de-las-exportaciones-con-origen-en-la-Provincia-de-Santa-Fe.-Año-2008>

INSTITUTO PROVINCIAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS (2009), *Valor y volumen de las exportaciones con origen en la provincia de Santa Fe, según país de destino y principales rubros. Año 2009*. Disponible en Internet: <http://www.santafe.gov.ar/index.php/web/Estructura-de-Gobierno/Ministerios/Economia/Secretaria-de-Planificacion-y-Politica-Economica/Direccion-Provincial-del-Instituto-Provincial-de-Estadistica-y-Censos-de-la-Provincia-de-Santa-Fe/Temas-Especificos/Datos-Estadisticos/Exportaciones/estadisticas/Comercio-Exterior/Valor-y-volumen-de-las-exportaciones-con-origen-en-la-Provincia-de-Santa-Fe.-Año-2009>

INSTITUTO PROVINCIAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS (2010), *Valor y volumen de las exportaciones con origen en la provincia de Santa Fe, según país de destino y principales rubros. Año 2010*. Disponible en Internet: <http://www.santafe.gov.ar/index.php/web/Estructura-de-Gobierno/Ministerios/Economia/Secretaria-de-Planificacion-y-Politica-Economica/Direccion-Provincial-del-Instituto-Provincial-de-Estadistica-y-Censos-de-la-Provincia-de-Santa-Fe/Temas-Especificos/Datos-Estadisticos/Exportaciones/estadisticas/Comercio-Exterior/Valor-y-volumen-de-las-exportaciones-con-origen-en-la-Provincia-de-Santa-Fe.-Año-2010>

INSTITUTO PROVINCIAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS (2011), *Valor y volumen de las exportaciones con origen en la provincia de Santa Fe, según país de destino y principales rubros. Año 2011*. Disponible en Internet: <http://www.santafe.gov.ar/index.php/web/Estructura-de-Gobierno/Ministerios/Economia/Secretaria-de-Planificacion-y-Politica-Economica/Direccion-Provincial-del-Instituto-Provincial-de-Estadistica-y-Censos-de-la-Provincia-de-Santa-Fe/Temas-Especificos/Datos-Estadisticos/Exportaciones/estadisticas/Comercio-Exterior/Valor-y-volumen-de-las-exportaciones-con-origen-en-la-Provincia-de-Santa-Fe.-Año-2011>

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, COMERCIO INTERNACIONAL Y CULTO, SECRETARÍA DE COMERCIO Y RELACIONES ECONÓMICAS INTERNACIONALES, SUBSECRETARÍA DE COMERCIO INTERNACIONAL (2005), *Los servicios a los exportadores de la Cancillería Argentina*. Disponible en internet: [http://www.argentinatradenet.gov.ar/sitio/datos/Apoyo/servicios\\_de\\_apoyo\\_al\\_exportador.pdf](http://www.argentinatradenet.gov.ar/sitio/datos/Apoyo/servicios_de_apoyo_al_exportador.pdf)

ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS (2005), “Clasificación Industrial Internacional Uniforme de todas las actividades económicas (Ciiu)”, *Informes Estadísticos*, N° 4, Rev.3.1.

O. OSZLAK y G. O'DONNELL (1981), “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación”, *Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES)*, G.E.CLACSO, N°4, Buenos Aires.

PLAN ESTRATÉGICO PROVINCIAL. “Santa Fe – Cinco regiones, una sola provincia” (2008). Disponible en Internet: [http://www.santafe.gov.ar/index.php/web/guia/gobernador?cat=plan\\_estrategico](http://www.santafe.gov.ar/index.php/web/guia/gobernador?cat=plan_estrategico)

J. SUBIRATS (1995), “Los instrumentos de las políticas, el debate público y el proceso de evaluación”, *Revista Gestión y Política Pública*, México D.F., Vol. IV. N° 1.

M. TAMAYO SÁEZ (1997), “El análisis de las políticas públicas”, en R. BAÑÓN y E. CARRILLO (comp.), *La nueva administración pública*, Madrid, Alianza Universidad.

**Fuentes:**

LEY 24.430 (1994), *Constitución de la Nación Argentina*. Disponible en Internet: <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>

DECRETO 0095/07 (2007), *Modificación de la Estructura Orgánica Funcional del Ministerio de la Producción*. Disponible en Internet: <http://gobierno.santafe.gov.ar/boletinoficial/index.php>

DECRETO 0471/10 (2010), *Estructura Orgánica Funcional, Competencias, y Dependencia Jerárquica en el Ministerio de la Producción*. Disponible en Internet: <http://gobierno.santafe.gov.ar/boletinoficial/index.php>

LEY ORGÁNICA DE MINISTERIOS N°12.817 (2007). Disponible en Internet: <http://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/71286/345887/file/Ley%20de%20Ministerios%20N%C3%82%C2%BA%2012.817.pdf>

Recibido: 16/06/2014. Aceptado: 31/12/2014.

Guillermo Oscar Ferrero y María Celina Añaños, “Las políticas de promoción de las exportaciones en la provincia de Santa Fe, período 2008-2011. Entre avances institucionales innovadores y resultados limitados”. Revista *Temas y Debates*. ISSN 1666-0714, año 19, número 30, julio-diciembre 2015, pp. 137-159.

Locos, psicópatas, anormales... o de las estrategias discursivas para invisibilizar el carácter estructural de la violencia de género

*Madmen, psychopaths, abnormal... or the discursive strategies to conceal the structural nature of gender violence*

**Estefanía Martynowskyj**

**Estefanía Martynowskyj** es becaria de investigación de la categoría Iniciación de la Universidad Nacional de Mar del Plata y doctoranda en Ciencias Sociales y Humanas de la Universidad Nacional de Quilmes, Argentina.

E-mail: estefania\_mdp@hotmail.com

## resumen

Este artículo analiza las representaciones que la prensa construye sobre las violencias contra las mujeres, poniendo el foco en la representación del agresor, para problematizar las estrategias discursivas que invisibilizan el carácter estructural de esta problemática y la presentan como un problema de los “otros”, al margen de las relaciones genéricas de nuestra sociedad. Para ello se realiza un análisis crítico del discurso de la prensa marplatense en relación al llamado “caso del Loco de la ruta”, uno de los “casos” locales más resonantes en lo que respecta a la violencia contra las mujeres, referido a una serie de asesinatos y desapariciones de mujeres, que en su mayoría ofrecían servicios sexuales comerciales, que tuvieron lugar en Mar del Plata entre 1996 y 2004.

## summary

This article analyzes the press representations built on violence against women, putting the focus on the representation of the aggressor, to problematize the discursive strategies that conceal the structural nature of this problem and present it as a problem of the “others”, regardless of gender relations in our society. To do this I carry out a critical discourse analysis of the press of Mar del Plata city regarding the so-called “caso del Loco de la ruta”, one of the most resonant local “cases” in respect to violence against women, referred to a series of murders and disappearances of women, most of which offer commercial sexual services, held in Mar del Plata between 1996 and 2004.

## palabras clave

violencia de género / medios de comunicación / representaciones

## keywords

gender violence / representations / press

## Introducción

En los inicios del siglo XXI la violencia contra las mujeres, entendiéndose por tal “todo acto de violencia basado en la pertenencia al sexo femenino que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico para la mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, tanto si se producen en la vida pública como en la vida privada”<sup>1</sup>, continúa manifestándose activamente en cualquier lugar del mundo, no obstante lo cual, la mayoría de las veces aparece como algo apolítico, casual, y como algo que las mujeres provocaron y de lo que son culpables, y por lo tanto es considerada como un asunto privado o como un escándalo sexual sin mayor interés público (Braig, 2001).

Sin embargo, teniendo en cuenta que los prejuicios sexistas y la desigualdad de género forman parte de la organización social en la que se desenvuelven nuestras vidas, la violencia que sufren las mujeres debe ser calificada como estructural, en tanto que se inscribe en la propia sociedad, es decir, en las relaciones sociales mismas (Pateman, 1995). Son los estudios feministas (MacKinnon, 2014; Segato, 2003) los que argumentan con mayor énfasis que la agresión a la mujer es estructural, es decir “una violencia que se caracteriza porque tiene su origen y se fundamenta en las normas y valores socioculturales que determinan el orden social establecido. Surge, por tanto, desde dentro y actúa como elemento estabilizador de la convivencia bajo el patrón diseñado, puesto que contribuye a mantener la escala de valores, a reducir los puntos de fricción que puedan presentarse en las relaciones de pareja entre hombres y mujeres, y de ahí a las relaciones entre hombres y mujeres en la sociedad en general, por medio del control y la sumisión de las mujeres” (Vallejo Rubinstein, 2005: 38) o, en términos más generales, entre “lo masculino” y “lo femenino”, en detrimento de esto último. Sin embargo, socialmente se minimiza la magnitud de la violencia contra las mujeres —a través de una serie de prejuicios y justificaciones que no apuntan a su esencia y sus causas estructurales sino que la enmarcan dentro de la marginalidad como problema de algunos, de “otros”, no de “nosotros”—, a modo de mantener estable el *status quo* (Chejter, 2005).

En este artículo me ocuparé de las representaciones que la prensa construye sobre las violencias contra las mujeres, poniendo el foco en la representación del agresor. Concibo a estas representaciones como una “experiencia colectiva, totalmente autónoma respecto de la experiencia subjetiva de cada actor social” (Verón, 1987: 7) en relación a dicha problemática. En nuestras *sociedades mediatizadas*, muchas de nuestras creencias no se fundan en “experiencias vividas” de los hechos, sino que se sustentan en el crédito que le damos a alguna imagen de la actualidad, *fabricada* por los medios informativos. Sin embargo, decir que las representaciones sociales son fabricadas no significa afirmar que son ilusiones o simulacros, sino que de lo que se trata es de la producción de la realidad social como experiencia colectiva (Verón, 1987). En este sentido, sostengo que las representaciones de las violencias contra las mujeres en la prensa no son invenciones *ex nihilo* de este medio, sino que a la par que transmiten las ideas y valores hegemónicos con respecto

a esta problemática, de los contextos socio-históricos específicos en los que se insertan, refuerzan la legitimidad de los mismos y fabrican marcos interpretativos dominantes desde donde comprenderlas.

En este sentido, realizaré un análisis crítico del discurso de la prensa marplatense en relación al llamado “caso del *Loco de la ruta*”, uno de los “casos” locales más resonantes en lo que respecta a la violencia contra las mujeres. El mismo hace referencia a una serie de asesinatos y desapariciones de mujeres, que en su mayoría ofrecían servicios sexuales comerciales, que tuvieron lugar en Mar del Plata entre 1996 y 2004. Dichos crímenes fueron agrupados por la prensa y dados a conocer bajo el rótulo del “caso del *Loco de la ruta*”, en referencia a los rasgos patológicos del accionar del supuesto asesino serial y al lugar donde aparecieron los primeros dos cuerpos de las víctimas (Ruta Nacional 226 y Ruta Provincial 55). Fueron narrados de manera incesante por los dos diarios locales, *La Capital* y *El Atlántico*, que publicaron alrededor de cuatrocientos artículos cada uno<sup>2</sup> (entre 1996 y el 2004<sup>3</sup>) sobre nueve de los crímenes asociados a este “caso”. Los mismos hacían una constante referencia a las causas judiciales y a las investigaciones policiales, por lo que todos estos relatos convergían en varios puntos. También citaban de manera frecuente el discurso de los peritos psiquiátricos del Poder Judicial y le dieron una especial cobertura al Primer Congreso Atlántico de Psiquiatría, organizado en 1998 por algunos psiquiatras marplatenses, para discutir sobre el perfil de los asesinos seriales. Allí se encuadró al “caso del *Loco de la ruta*” dentro de una perspectiva médica, en consonancia también con cierta línea investigativa policial (*La Capital*, 7/12/1998). El discurso que más se alejó de estos relatos fue el de las mujeres del Centro de Apoyo a la Mujer Maltratada (CAMM)<sup>4</sup> que realizaron durante el período en cuestión una serie de manifestaciones bajo el lema “Ninguna vida vale más que otra” (*La Capital*, 26/04/1998) y, a diferencia del resto, propusieron una lectura del caso que ponía el acento en una serie de desigualdades sociales –de género, de clase, por la ocupación de las víctimas– que generaban la indiferencia de la sociedad civil y de la justicia, posibilitando la impunidad de los crímenes.<sup>5</sup> Sin embargo este relato tuvo un lugar mínimo en la producción noticiosa.

Si bien estos crímenes han ocurrido hace ya más de 18 años, durante 2012 se han reactualizado en los discursos de otros medios –cine y televisión– dando cuenta de la vigencia de las representaciones fabricadas por los diarios de la ciudad y dejando en evidencia la relevancia de las mismas en la construcción de marcos interpretativos hegemónicos en torno a la violencia contra las mujeres.<sup>6</sup> Es por ello que resulta atractivo analizar la dimensión discursiva del “caso del *Loco de la ruta*”, a partir una lectura crítica de los marcos interpretativos<sup>7</sup> desde los cuales se abordaron estos asesinatos y desapariciones de mujeres, especialmente en lo que respecta a la figura del agresor.

## **“Amenaza el psicópata de la ruta”: esencialismo y diferencia en las representaciones de la conducta violenta de los hombres hacia las mujeres**

En su clase del 8 de enero de 1975 en el Collège de France, Michel Foucault les leyó a sus alumnos dos informes de pericias psiquiátricas en materia penal, una de 1955 y otra de 1973. Ambos reconstruían la historia y la personalidad de dos individuos sospechados de haber cometido un crimen. Lo que permitían estas pericias era dejar en evidencia una serie de irregularidades que presentarían los sospechosos en relación con las reglas –morales, psicológicas, etc.–, y que en el discurso del psiquiatra se presentaban como la causa, la motivación, el punto de partida del delito. Entonces el autor nos llama la atención sobre la característica grotesca de estos discursos, en el sentido de “poseer por su status efectos de poder de los que su calidad intrínseca debería privarlos” (Foucault, 2007: 25). Por eso afirma que estos discursos que “están en el corazón mismo de nuestra institución judicial (...) son discursos de verdad que hacen reír y tienen el poder institucional de matar (...) y por ello merecen un poco de atención” (Foucault, 2007: 20). Me interesa traer a colación el mote de grotesca que Foucault le imprime a las pericias psiquiátricas en materia penal porque las noticias que analizaré en relación con la construcción de la imagen del criminal como “loco”, en el caso que estoy estudiando, recurren con frecuencia y de manera privilegiada a fuentes judiciales, en las cuales el saber psiquiátrico ocupa un lugar relevante. Estas noticias se constituyen como discursos de verdad, en tanto y en cuanto son la fuente privilegiada de acceso a la problemática en cuestión que tiene la mayoría de la población. Así, el énfasis que la prensa puso en la figura del *criminal patológico* u *homo criminalis*, como elemento que explicaría esta serie de asesinatos y desapariciones de mujeres, da cuenta de cómo este discurso “profano” (Sozzo, 2007), utilizando principalmente fuentes judiciales pero acudiendo también a otras claves y recursos, como leyendas urbanas, cine y literatura policial, contribuyó a construir una imagen sobre el supuesto criminal en términos esencialistas, acentuando la aparente desconexión entre éste (y su comportamiento) y las relaciones corrientes entre hombres y mujeres.

La figura del *homo criminalis* (Sozzo, 2007), como matriz explicativa del delito, con amplia influencia tanto en los discursos expertos como profanos, se gesta hacia fines del siglo XIX en el interior de un campo sobre el delito medianamente consolidado en Buenos Aires, que encontraba su legitimidad en discursos “expertos” como la filosofía y la ciencia de la legislación. Sin embargo esta figura emanó de otro tipo de discurso experto, la “medicina legal”, impulsado por la creación de la Cátedra de Medicina Legal en la Universidad de Buenos Aires en 1870 (Sozzo, 2007). Se trataba, en líneas generales, de “un sujeto que había cometido un delito como consecuencia de que su libertad o razón habían sido anuladas por el influjo de un factor que se presentaba generalmente como interno al mismo sujeto” (Sozzo, 2007: 33). Así, se esencializaba su diferencia con respecto a un “nosotros”, y la misma se ubicaba en el plano de su constitución biológica, psicológica o moral y estaba médicamente diagnosticada. Sin embargo, la medicina legal no era la única



fuerza cultural de esta esencialización de la diferencia del *homo criminalis* en la Buenos Aires de mediados del siglo XIX.

Otros discursos “profanos”, como revistas de circulación periódica, prensa escrita y cine, también construían una imagen del criminal en términos esencialistas (Sozzo, 2007; Caimari, 2007). Si bien con el paso del tiempo este paradigma criminológico ha sido desplazado al interior del campo de las disciplinas que se encargan de estudiar el delito (Pavarini, 2002; Baratta, 2002), no lo ha sido tanto en el de la psiquiatría (Foucault, 2005; 2007) y aún persiste, aunque mezclado con otras representaciones del criminal, en los discursos profanos antes mencionados.

Antes de pasar al análisis de las noticias, veamos qué ideas circulaban acerca del “asesino serial” entre los psiquiatras involucrados en el caso en estudio. En 1998 se realizó en Mar del Plata el Primer Congreso Atlántico de Psiquiatría, y el psiquiatra del Departamento Judicial de la ciudad, Diego Otamendi<sup>8</sup>, presentó una ponencia titulada “Homicidas seriales”.<sup>9</sup> En una primera parte, repasa el surgimiento del término *serial killer*, dentro de la criminología estadounidense, para luego dar cuenta de cómo ese saber describe las características y conductas del criminal y también construye una tipología del mismo. En una segunda parte realiza una exposición de las claves del análisis psiquiátrico forense para comprender y caracterizar a los asesinos seriales. Lo que emerge de la lectura de este documento es la persistencia de una matriz que esencializa la diferencia del criminal ya sea en su pasado conflictivo y desviado; en una falla moral del mismo; en su sexualidad anormal, en sus conductas excesivas o en problemas biológicos. Así, el psiquiatra resalta características como la “compulsividad”, “incapacidad de contar la verdad”, “tendencias suicidas”, “hipersexualidad”, “historias de ataques criminales”, “historia de adicciones”, “padres adictos”, “resultado de embarazo no deseado”, “producto de gestación dificultosa”, “pasado con infancia infeliz”, “crueldad extrema con los animales”, “sentimiento de impotencia”, “víctima de abuso físico o psíquico”, “atracción por los incendios intencionales”, “síntomas de lesionado cerebral”. Todas estas características y conductas van delineando la tipología criminal del *serial killer*, el cual se construye como un delincuente peligroso y reincidente, cuya peligrosidad sólo se aplacaría con su detención perpetua. Parafraseando a Foucault (2007), la locura del asesino serial recibió estatuto, estructura y significación psicológicos. Su naturaleza no se interrogó a partir de la experiencia del loco, sino a partir de una analítica de la enfermedad, es decir, de la enumeración de los síntomas que sirven para reconocer su género y especie (Castro, 2004).

Veamos a continuación una serie de ejemplos que permiten analizar las estrategias semánticas que contribuyeron a la caracterización del agresor y sus actos en esos términos, prestando atención a las fuentes utilizadas para dicho fin:

1) (...) se había elaborado la hipótesis de que su muerte podría haber sido cometida por algún fanático que odia a las prostitutas y que de esa manera habría iniciado una especie de “cruzada” con el objetivo de castigar a quienes ofenden cierto concepto de moral pública, al estilo de Jack “El destripador”... [«Identificaron a la mujer aparecida muerta en Vidal»], *La Capital*, 1/12/1996].

2) (...) con el transcurrir de la investigación se afirma una pista: la del crimen pasional. La mujer habría ascendido a algún vehículo en la zona de Córdoba y Gascón y a partir de allí se perdió el rastro. Al intentar bajar o arrojarlo del rodado fue reducida violentamente y sacada del centro casi inconsciente. Luego se habría originado una pelea que derivó en el homicidio... [«No aparecen la cabeza ni las manos de la mutilada»], *El Atlántico*, 24/01/1997].

3) (...) la policía estima estar ante un peligroso psicópata cuyo odio hacia las mujeres de “vida ligera” lo lleva a tomar contacto con ellas para luego estrangularlas, desnudarlas, mutilarlas y arrojarlas a la vera de algún camino... [«Hallan el cadáver desnudo y mutilado de una joven mujer»], *La Capital*, 14/05/1997].

4) (...) un asesino múltiple que, hablando en función de las presunciones a las que nos conduce la información, padece una patología anormal, con motivaciones que arrancan de muy atrás y que, quebrando su personalidad lo llevan a esta serie de hechos... [«Loco de la ruta: prostitutas ofrecieron pistas»]. Subnota: Subsecretaria de la mujer, consternada por los crímenes, *El Atlántico*, 16/05/1997].

5) La parapsicóloga María de los Ángeles aseguró que el asesino serial “no es uno solo, trabaja acompañado” y lo describió como “un sujeto que está muy enfermo y no se va a detener; cree que está purificando, que va a salvar al mundo” y consideró los hechos como “sacrificios humanos”... [«Parapsicóloga vaticina otro crimen del “loco de la ruta”»], *El Atlántico*, 20/05/1997].

6) (...) se trata de encontrar a un sujeto de probada astucia, que asesina y mutila a sus víctimas sin motivo lógico... [«“Loco de la ruta”: sigue cacería»], *El Atlántico*, 21/05/1997].

7) “Amenaza el psicópata de la ruta” [*El Atlántico*, 25/07/1997].

8) (...) un historiador inglés deslizó la posibilidad de que el feroz criminal podría haber sido un miembro de la nobleza, cuando no de la propia familia real, afectado en su juventud por una enfermedad venérea incurable que le habría contagiado una prostituta. Hoy como ayer, el misterio se reitera en Mar del Plata con características similares [«Jack el Destripador. Un asesino serial que hizo historia»], *La Capital*, 8/08/1997].

9) (...) Todo parece indicar que este último crimen también es obra de un psicópata y eso dificulta su localización e identificación... [«“Loco de la ruta”. Recompensa por el asesino serial»], *La Capital*, 27/10/1998].

10) (...) el perito psiquiatra de Tribunales Diego Otamendi se refirió a la personalidad del “homicida serial”, habló de las motivaciones que lo llevan a actuar de esa forma perversa y reveló como aterradora cifra que “actualmente en el mundo hay más de 100 de estos criminales que aún no fueron detenidos”, y si bien no lo certificó, dijo que al menos uno de ellos estaría en Mar del Plata” [«Casos como los de “El loco de la Ruta” serán tratados en un congreso. Perfil de los asesinos seriales»], *La Capital*, 2/12/1998].

11) “Estaría identificado “el loco de la ruta”; sería un homosexual” [*El Atlántico*, 1/04/1999].

Se puede ver que las estrategias semánticas que utilizó la prensa para caracterizar los actos “del criminal” son la disociación y el uso de metáforas.

La disociación sirve para poner de relieve aspectos específicos de una proposición, enfatizando su relevancia y presencia discursiva (Fernández Díaz, 2003: 75). En los ejemplos seleccionados se utilizó para afirmar que una patología (psicológica y moral) era la causante de la falta de autocontrol y raciocinio del criminal, así como también el móvil de los hechos.

En el ejemplo 1 (“su muerte podría haber sido cometida por algún fanático que odia a las prostitutas y que de esa manera habría iniciado una especie de “cruzada” con el objetivo de castigar a quienes ofenden cierto concepto de moral pública”) se expresa un deslindamiento que atenúa la responsabilidad del criminal, a través de la alusión al fanatismo como conducta que lo apartaría de la racionalidad y el autocontrol. Para reforzar esta idea se comparan los actos del criminal con las cruzadas, mostrándolos como proezas y otorgándoles un carácter de mandato, moral y religioso.

En el ejemplo 3 (“un peligroso psicópata cuyo odio hacia las mujeres de “vida ligera” lo lleva a tomar contacto con ellas para luego estrangularlas, desnudarlas, mutilarlas”) también hay un deslindamiento para atenuar su responsabilidad, pero en este caso se apela a una categoría –la psicopatía– de un saber experto –la psiquiatría–, la cual connota que es la provocación que le causan las “mujeres de vida ligera” lo que genera que las mate. Los matices científicos que se le intentan dar a esta explicación a partir del uso de terminología exclusiva son los que permiten corroborar la patología del sujeto y su pertenencia a una categoría anormal.

En los ejemplos 4 (“un asesino múltiple que... padece una patología anormal, con motivaciones que arrancan de muy atrás y que, quebrando su personalidad lo llevan a esta serie de hechos”) y 10 (“el perito psiquiatra de Tribunales Diego Otamendi se refirió a la personalidad del “homicida serial”, habló de las motivaciones que lo llevan a actuar de esa forma perversa”) se vuelve a recurrir a la voz experta (citando sus categorías en el primer caso y entrevistando al experto en el segundo) que representa la verdad, lo incuestionable, el saber y la competencia. En este caso se utiliza para probar la tesis de que las actuaciones desviadas del criminal obedecen a factores psicológicos que están fuera de su control.

En cuanto al uso de las metáforas, la referente a la locura del criminal sirve para justificar una acción que no puede escapar a la reprobación de la sociedad toda, pero que de este modo se la pone por fuera suyo, atribuyéndosela a un extraño (Chejter, 1994; Foucault, 2002) y desligándose de lo que implicaría reconocerla como una parte constitutiva de la misma. Como señala Vasilachis “las metáforas crean similitudes y son empleadas para comparar fenómenos diferentes, posibilitando nuevas interpretaciones, siendo, además, un recurso para activar nociones del sentido común acerca de las relaciones e identidades sociales, con un significativo poder para definir, construir e interpretar la realidad social” (Vasilachis, 2003: 169).

Las metáforas que más se utilizan en este caso son las del criminal como loco (ejemplos 4, 5, 6, 9, 10 y 11) y como psicópata (ejemplos 3, 7 y 9), por lo tanto en-

fermo (ejemplos 4 y 5). Aunque también se lo caracteriza como fanático (ejemplo 1) y homosexual (ejemplo 11). Lo interesante es que, si bien todas las metáforas responden a significaciones diferentes en relación con la caracterización del criminal, contribuyen a representar sus acciones en clave de “alteridad” y a esencializar su diferencia. Tanto el loco, el psicópata, el fanático como el homosexual, serían personas que no pertenecen al grupo de hombres “normales” y es por eso que estas elecciones léxicas sirven como estrategia de distanciamiento: son los “otros” los transgresores de la convivencia digna y del respeto, los que cometen este tipo de crímenes.

Otra cuestión interesante a tener en cuenta en relación con la nominación del agresor tiene que ver con la utilización por parte de los medios del sobrenombre “el loco de la ruta”, alrededor del cual se estructuró la representación de estas muertes y desapariciones de mujeres, generando un marco interpretativo que propone como clave explicativa la alteridad desviada, que no se relaciona, sino a partir de su exterioridad, con las relaciones genéricas de la sociedad en la que estos crímenes ocurren. Parafraseando a Fernández Díaz (2003), los medios recurren a la fórmula mítica del sobrenombre para caracterizar al agresor cuando el mismo se vuelve “popular” debido a la crueldad excepcional o reiteración de sus crímenes. Suelen poner énfasis en los escenarios en los que actúa o en los procedimientos o instrumentos que utiliza en sus actos. El sobrenombre funciona como máscara para la identidad del agresor, el cual pierde sus características específicas, que lo harían inteligible en el marco de un contexto sociohistórico determinado, con desigualdades de género específicas.

Finalmente, un mecanismo que también cobra relevancia a la hora de forjar los marcos interpretativos desde los cuales leer al criminal y a los crímenes por él cometidos, es el del llamado “razonamiento abductivo”, consistente en establecer unas premisas a partir de las cuales se extrae una consecuencia en apariencia lógica (Fernández Díaz, 2003). En este caso este tipo de razonamiento se utilizó para difuminar la responsabilidad del agresor en relación con sus propios actos. Así, en el ejemplo 2 (“crimen pasional. La mujer habría ascendido a algún vehículo... Al intentar bajar o arrojarlo del rodado fue reducida violentamente y sacada del centro casi inconsciente. Luego se habría originado una pelea que derivó en el homicidio”) se habla de crimen pasional y se infiere que la mujer es asesinada debido a su intento de escaparse de su agresor y a la posterior pelea “originada”. Además se desenfatisa al criminal al informar acerca de la acción que realiza (fue reducida / sacada del centro / se habría originado una pelea / derivó en homicidio) omitiéndolo como agente de la misma. Volviendo a la cuestión del razonamiento abductivo, vemos como éste se utiliza en los ejemplos 3 (“peligroso psicópata cuyo odio hacia las mujeres de “vida ligera” lo lleva a tomar contacto con ellas para luego estrangularlas...”), 4 (“padece una patología anormal, con motivaciones que arrancan de muy atrás y que, quebrando su personalidad lo llevan a esta serie de hechos...”), 5 (“un sujeto que está muy enfermo y no se va a detener; cree que está purificando, que va a salvar al mundo”) y 8 (“el feroz criminal podría haber sido un miembro de la nobleza...afectado en su juventud por una enferme-

dad venérea incurable que le habría contagiado una prostituta”). En los mismos se intenta probar que la responsabilidad real del criminal no es tal, bien sea porque su personalidad posee rasgos atípicos (de fanatismo) que conducen a la violencia (3), o porque una enfermedad mental no le permite autocontrolarse ni actuar de manera racional (4 y 5) o porque se ve afectado por una hecho tortuoso por el cual cabe culpabilizar a una figura femenina (8).

En relación con las fuentes utilizadas por la prensa, si bien predominan las institucionales como el poder judicial y la policía, también se recurrió a otras, expertas y profanas. Así hubo lugar para que una “parapsicóloga” o “vidente” diera su versión acerca del supuesto criminal, como también lo pudieron hacer las mujeres que participaban del comercio sexual local en el marco de entrevistas otorgadas a la prensa de manera informal. Se recurrió asimismo a la citación de informes de investigaciones “académicas” sobre *serial killers* realizadas en Estados Unidos, y a la experiencia de un detective francés dedicado a la resolución de crímenes seriales.

Podemos pensar que todas las imágenes del criminal que emergen de estos distintos discursos están construidas, parafraseando a Foucault, a partir de cierta “gramática de lo anormal”, ubicada en marcos de referencia jurídicos, biológicos, morales y psicológicos (Sozzo, 2007). Y si bien todas fueron distintas, he hallado que la utilización de nociones médicas se erigió en un elemento explicativo central.

En el caso del testimonio de la “parapsicóloga”, los saberes a los que la misma recurre para legitimar sus hipótesis sobre el asesino son el tarot y la cábala. De todos modos lo que es interesante señalar en el contexto de esta investigación es que no es casual que la prensa haya recurrido a estos saberes para dar una explicación de los crímenes, ya que, como muestran diversos estudios, los medios de comunicación han puesto a disposición del consumo cultural, desde la década del ochenta, una gama de conocimientos mágico-esotéricos que se articulan en el llamado movimiento *New Age*, del cual el tarot forma parte (De la Torre y Mora, 2001; Carrozi, 1996). Como afirma Torre, estas prácticas místico-esotéricas operan mediante una amplia red flexible de intercambios, “rastreado lo sagrado y el misterio por todos los vericuetos de la realidad” (De la Torre y Mora, 2001: 117). La nota realizada a la “parapsicóloga” le da lugar para que exponga su teoría sobre los hechos y también para que explique el procedimiento que le permite llegar a tales conclusiones. La misma está acompañada por fotos que refuerzan la legitimidad del tarot como fuente genuina. Por último, es interesante llamar la atención sobre la descripción que la “parapsicóloga” hace del supuesto asesino serial:

“Por la forma en que opera –señaló la especialista– tiene los rasgos de un psicópata. Y agregó que si se trata de algún hombre con alguna patología con las mujeres, su perfil tiene que ser del estilo morocho, de mirada fija, piel gruesa, no muy alto y con tórax ancho” [Parapsicóloga vaticina otro crimen del “Loco de la ruta”, *El Atlántico*, 20/05/1997].

Si bien utiliza una categoría de la psiquiatría, no lo hace con el mismo sentido, o por lo menos no lo desarrolla a lo largo de la nota, mientras que lo que sugiere

es que la presencia de ciertas características físicas indicaría la presencia de “alguna patología con las mujeres”, esencializando en la biología del delincuente su criminalidad.

En relación a la caracterización del criminal que realizan las mujeres que hacen sexo comercial, hay que destacar que la prensa sólo le dio lugar a aquellos testimonios que encajaban en la visibilización espectacularizada de los casos, es decir, los que sostenían la hipótesis del “loco de la ruta”. Podemos citar una nota publicada en 1999 en la Revista Viva, del diario de tirada nacional *Clarín*, que se publica los domingos, día de mayor tirada de los diarios y, especialmente, el diario *Clarín* era el más leído en nuestro país en ese momento, lo cual indica que dicha nota tuvo una amplia difusión. En ella se presenta el testimonio de “Carola”:

“Estoy segura que es homosexual. El homosexual le envidia mucho la cola a la mujer. Por lo que yo presumo este hombre mata chicas a las que les busca un parecido con su madre. Y estoy segura de que él se ha acostado con su madre, por eso mata a las que se parecen. Te digo más: empecé a pensar que la madre de este hombre haya ejercido la prostitución, y él la está castigando a través de estos asesinatos”.

Podemos ver que aquí también se encuentra en el individuo el motivo del crimen, como si el factor que lo llevara a cometerlo fuera interno a sí mismo. Pero en este caso el motivo es por un lado, psicológico, y por otro lado, relativo a su orientación sexual. Sin embargo lo que aglutina a estos dos elementos es su identificación como desviados, en el sentido de alejados de la norma. Podemos decir que lo que lleva a “Carola” a construir una imagen tal sobre el criminal es su percepción acerca de que una persona que rompe ciertas reglas (heterosexualidad obligatoria y prohibición del incesto), como en este caso lo ha hecho el supuesto “loco de la ruta”, “es incapaz de vivir según las normas acordadas por el grupo y no merece confianza” (Becker, 2010: 21).

Con respecto a la citación de informes de investigaciones “académicas” realizadas en Estados Unidos sobre *serial killers*, la figura delictiva que emerge se articula alrededor de la personalidad del criminal, que tendría rasgos manipuladores, con “sed de dominio y manipulación” y que actuaría con “una lógica propia, distinta a la lógica de las mayorías”. Esta centralidad de la personalidad queda clara en una ilustración que acompaña una de las notas que difunden estas investigaciones, en la cual se ilustran las “fases” por las que pasa una persona hasta convertirse en un *serial killer*: 1. La fase aurea; 2. La fase de pesca; 3. La fase de seducción; 4. La fase de captura; 5. La fase del asesinato; 6. La fase fetichista y 7. La fase depresiva. Este proceso de conversión comenzaría por la gestación de la fantasía del crimen en la mente del sujeto, seguiría por su planeación, concreción, sentimiento de adrenalina y finalmente la experimentación de una depresión post-crimen que daría el pie a un nuevo comienzo de este proceso, como única forma de salir de esta tristeza. Por lo que en esta idea de las fases hay una analogía implícita con el comportamiento de un adicto y una suposición acerca de la reincidencia inevitable del criminal.

En otra nota, en la que se vuelven a citar estas investigaciones, se especifican otros rasgos característicos de los “asesinos seriales”. En este caso tales rasgos

emergen de un entramado social-psicológico-sexual. Así se hace referencia a un “hombre de raza blanca, mediana edad, con cierta cultura, que sufre dramas afectivos y posiblemente con alguna vía de acceso o facilidad de acercamiento a las instituciones públicas de poder” (*La Capital*, 2/12/1998). De todas formas predominan en otras partes de esta nota las alusiones a términos provenientes de la psiquiatría que ubican el origen delictivo del asesino serial en trastornos psicológicos debidos a situaciones traumáticas de carácter social o sexual, alternativamente. A esto se suma una relación de intertextualidad con el cine, dada por la incorporación de una foto –en tamaño grande– de la película “El silencio de los inocentes”, la cual narra la historia de una agente del FBI que tiene como misión realizar el perfil de un asesino serial –apodado Buffalo Bill– que está matando jóvenes mujeres, para lo cual recurre a la ayuda de otro asesino serial (Hannibal Lecter) –que además es psiquiatra– encerrado en un neuropsiquiátrico por crímenes de canibalismo. El mensaje de la película es precisamente lo que se propone también en la nota, que el asesino serial no nace tal sino que se va transformando, a partir de experiencias “traumáticas”. Lo que se construye es la imagen del asesino patológico. Es interesante llamar la atención sobre la construcción del personaje del “loco de la ruta”, así como también de Hannibal Lecter y Buffalo Bill, en términos patológicos y con características antropófagas, aunque presentes en los personajes en distintas medidas.

Como demuestra Francisco Franco (2010), la antropofagia –comer carne o ingerir algún tipo de sustancia humana– siempre ha suscitado fascinación y repugnancia en los seres humanos. Sin embargo, su representación ha ido cambiando a lo largo de la historia, pasando por mitos o leyendas urbanas sobre personajes que consciente o inconscientemente ingerían alguna sustancia humana y ello despertaba un deseo que los convertía en vampiros o caníbales; así como también por la construcción occidental de la otredad en términos antropófagos cristalizada en las imágenes de América y África como tierra de caníbales; las historias de canibalismo en situaciones límites, como el caso del equipo de rugby uruguayo que en 1972 sufrió un accidente de avión y cayó en los Andes, debiendo los sobrevivientes utilizar los cuerpos sin vida como alimento para poder subsistir, hasta llegar al canibalismo patológico moderno, que presenta una imagen del antropófago como individuo que asesina y come a otra persona motivado por algún tipo de enfermedad mental. En esta última representación se ve claramente la influencia de la psiquiatría, la medicina y la criminología en la caracterización del criminal.

Finalmente, la serie de notas que relatan la estadía en nuestro país del comisario francés Alain Pérez, como consultor de la justicia en el caso estudiado, apelan a la descripción de los hechos y del supuesto criminal desde una perspectiva tanto “policial” como “judicial”, “marcada por la presencia constante de elogios a la actividad de la institución, sobretudo en el plano de la investigación de los delitos” (Sozzo, 2007: 42). Así, habla de “los casos”, de “pistas”, de “estrategias” y de “los lugares y las formas en que se descubren los cuerpos”.

## Conclusiones

Las reactualizaciones del discurso periodístico sobre los crímenes del “loco de la ruta” en los discursos de otros medios: el especial del canal local –Canal 10– “Loco de la ruta. El mito” y la película de Gonzalo Calzada “La plegaria del vidente”, dan cuenta de la centralidad de las representaciones construidas por la prensa en la constitución de los marcos interpretativos que permiten hacer inteligible la violencia contra las mujeres en el contexto local. En el caso de las representaciones del agresor, que son las que he analizado, se ponen en marcha diversas estrategias discursivas que invisibilizan el carácter estructural de la violencia de género. La principal es la articulación de los distintos relatos a partir de la figura del *homo criminalis*. Ésta, como representación genérica del sujeto que comete un delito, admitió diferentes grados y formas de diferencia con respecto a un “nosotros” (Sozzo, 2007), aunque primó la esencializada a partir de la psiquis desviada del sujeto, de ahí el sobrenombre “loco de la ruta”. Si bien no podemos saber qué sentimientos despertaban estos textos y fotografías, queda claro que su intención era producir “repulsión”. Y esta representación repulsiva del supuesto criminal, esencializado psicológicamente, permite culpar al sujeto como el único productor de los hechos y hace más difusa la consideración de su enraizamiento estructural, particularmente en unas relaciones de género desiguales.



## Referencias

1. Esta definición es la establecida por la ONU en la *Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer*, de diciembre de 1993.
2. Para un índice detallado de las notas periodísticas ver Martynowskyj (2013).
3. En diciembre de 2004 el Juez marplatense Pedro Federico Hooft dictó sentencia en una causa sobre tres de dichas desapariciones y la prensa prácticamente abandonó el “caso”.
4. El CAMM es una organización no gubernamental que se constituyó en Mar del Plata en el año 1988. Su misión es “contribuir a erradicar la violencia de género, a la que consideran como una violación a los derechos humanos de las mujeres”. Realizan grupos de reflexión y ayuda mutua, cursos, talleres, video-debates y variados eventos culturales referentes al tema mujer, sus derechos, la erradicación de la violencia y discriminación (Salinas, Alba G., CAMM. Breve curriculum, documento interno).
5. El informe que sobre estos hechos realizó el CAMM fue presentado en la Mesa Redonda del XVI Encuentro Nacional de Mujeres (La Plata, 2001), “La prostitución y los crímenes de Mar del Plata” y luego publicado en la *Revista Brujas* N° 29.
6. El Canal 10 de Mar del Plata puso al aire en noviembre de 2012 un especial titulado “Loco de la ruta. El mito”, en el cual se reconstruían los entretelones del “caso” para mostrar la inconsistencia del mito del asesino serial y proponer que la responsabilidad de los crímenes se encuentra en el entramado policial y judicial que generó que las causas se cerraran sin resolverse (disponible en [http://www.youtube.com/watch?v=VaBd\\_Q5L1JU](http://www.youtube.com/watch?v=VaBd_Q5L1JU)). Asimismo, en junio de ese mismo año el director Gonzalo Calzada estrenó *La plegaria del vidente* (basada en el libro del mismo nombre del escritor marplatense Carlos Balmaceda) en el cual se aventura a contar desde la ficción una hipótesis sobre los hechos ocurridos en este “perturbador caso”, poniendo en juego también las complicidades policiales y judiciales, pero reforzando al mismo tiempo la figura del asesino serial.
7. Claudia Laudano (2012) realiza una historización de la construcción de la visibilidad mediática de la violencia de género en nuestro país, entre 1983-2009, la cual ordena en tres etapas: 1) la instalación del tema en los medios de comunicación a fines de la década de 1980, a partir del asesinato de Alicia Muñiz –ex pareja del famoso boxeador Carlos Monzón–, 2) la exhibición espectacularizada de la violencia



de género en televisión a mediados de los años noventa, y 3) en la actualidad, la invisibilización de la violencia hacia las mujeres a partir de dos estrategias retóricas que la construyen como “crímenes pasionales” o como hechos subsidiarios de la “inseguridad ciudadana”. Los crímenes que estudio se ubican en la segunda etapa que, según la autora, se constituyó a partir del desborde de relatos en la pantalla televisiva, vinculados con violencia de género, desde el formado del *talk show*. Dentro de esta lógica audiovisual se seleccionaban historias con algún rasgo excepcional, escandaloso u atractivo, donde sólo podían haber testimonios que satisficieran el carácter anecdótico e hiperemotivo, con escasas y débiles conexiones entre las enunciaciones del “yo” y el “nosotras”.

8. Considero que este psiquiatra es representativo del campo de la psiquiatría local por su rol institucional y porque la prensa le realizó numerosas entrevistas a lo largo de las crónicas que relatan estos crímenes, privilegiándolo como representante de este saber experto. Además es posible rastrear a partir de esta fuente lo que afirma Foucault en torno al poder de este campo de saber, ya que Otamendi fue consultado de manera constante por la investigación policial.

9. Agradezco al autor por facilitarme este material inédito.

## Bibliografía

- A. BARATTA (2002), *Criminología Crítica y Crítica del derecho penal*, Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editores.
- H. BECKER (2010), *Outsiders: hacia una sociología de la desviación*, Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editores.
- J. BELINSKY (2007), *Lo imaginario: un estudio*, Buenos Aires, Ediciones Nueva Visión.
- M. BRAIG (2001), “Repensando los procesos de violencia en América Latina. La violencia sexualizada como violación de los derechos humanos”, en K. BODEMER, *Violencia y regulación de los derechos humanos*, Caracas, Editorial Nueva Sociedad.
- L. CAIMARI (2007), *La ley de los profanos. Delito, justicia y cultura en Buenos Aires (1870-1940)*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- M. J. CARROZI (2007), “Las disciplinas de la “New Age” en Buenos Aires”, en *Boletín de Lecturas Sociales y Económicas*, Buenos Aires, UCA, Año 3, N° 9.
- E. CASTRO (2004), *El vocabulario de Michel Foucault*, Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes.
- S. CHEJTER (1994), “Fuenteovejuna en Catamarca”, en *Revista Travesías* 2, Año 2, N° 2, Buenos Aires, CECYM.
- S. CHEJTER (Comp.) (2005), *Femicidios e impunidad*, Buenos Aires, CECYM.
- R. DE LA TORRE y J. M. MORA (2001), “Itinerarios creyentes del consumo esotérico”, en *Comunicación y Sociedad* (DECSU, Universidad de Guadalajara), N° 39, enero-junio.
- N. FERNÁNDEZ DÍAZ (2003), *La violencia sexual y su representación en la prensa*, Barcelona, Anthropos.
- M. FOUCAULT (2002), *El orden del discurso*, Barcelona, Fábula Tusquets Editores.
- M. FOUCAULT (2005), *El poder psiquiátrico*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- M. FOUCAULT (2007), *Los Anormales*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- F. FRANCO (2010), “Imaginario y representación de la antropofagia. Del ogro canibal de las leyendas al “canibalismo patológico” de “El Comegente” de San Cristóbal (1999)”, en *Anuario GRHIAL*, Mérida, Universidad de Los Andes, enero-diciembre, N° 4.
- C. N. LAUDANO (2012), “Visibilidad mediática de la violencia hacia las mujeres: continuidades y cambios en Argentina (1983-2009)”, en *Revista Derecho y Ciencias Sociales*, Octubre, N° 3, Instituto de Cultura Jurídica y Maestría en Sociología Jurídica, FCJyS, UNLP.
- C. LOZANO (2004), “La vida es un racimo de ilusiones: género, sexualidad y violencia en Catamarca”, en *Revista Mora* N° 11, Buenos Aires.
- C. A. MACKINNON (2014), *Feminismo inmodificado: Discursos sobre la vida y el derecho*, Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editores.
- E. MARTYNOWSKYJ (2013), “Representaciones de las violencias contra las mujeres en la prensa escrita: “El caso del loco de la ruta” (Mar del Plata, 1996-2004)”, Tesis de grado para la Licenciatura

en Sociología de la Universidad Nacional de Mar del Plata, inédita.

C. PATEMAN (1995), *El contrato sexual*, Barcelona, Anthropos.

M. PAVARINI (2002), *Control y dominación*, Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editores.

R. SEGATO (2003), *Las estructuras elementales de la violencia. Ensayos sobre género entre la antropología, el psicoanálisis y los derechos humanos*, Bernal, Universidad Nacional de Quilmes.

M. SOZZO (2007), "Retratando al "homo criminalis": esencialismo y diferencia en las representaciones "profanas" del delincuente", en la Revista Criminal (Buenos Aires, 1873)", en L. CAIMARI (Comp), *La ley de los profanos*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

C. VALLEJO RUBINSTEIN (2005), *Representaciones de la violencia contra las mujeres en la prensa española (El País/El Mundo) desde una perspectiva crítica de género*, Barcelona, Universidad Pompeu Fabra.

I. VASILACHIS DE GIALDINO (2003), *Pobres, pobreza, identidad y representaciones sociales*, Barcelona, Gedisa.

E. VERÓN (1987), *Construir el acontecimiento*, Barcelona, Gedisa.

J. WALKOWITZ (1995), *La ciudad de las pasiones terribles. Narraciones sobre el peligro sexual en el Londres victoriano*, Madrid, Ediciones Cátedra.

Recibido: 12/04/2014. Aceptado: 06/04/2015.

Estefanía Martynowskyj, "Locos, psicópatas, anormales...o de las estrategias discursivas para invisibilizar el carácter estructural de la violencia de género". Revista *Temas y Debates*. ISSN 1666-0714, año 19, número 30, julio-diciembre 2015, pp. 161-174.

*Argentina, China y el “caso Acuario”. Entrevista al embajador Vicente Ernesto Berasategui*

*Argentina, China and “Aquarius case”. Interview with Ambassador Vicente Ernesto Berasategui*

**Eduardo Daniel Oviedo**

**Eduardo Daniel Oviedo** es Investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas y Profesor de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario, Argentina.  
E-mail: [eduardodanieloviedo@hotmail.com](mailto:eduardodanieloviedo@hotmail.com)

La entrevista se realizó mediante intercambio de correos electrónicos entre los meses de agosto y noviembre de 2014. Se aprovecha esta oportunidad para agradecer al embajador Vicente Berasategui la amabilidad y buena predisposición para responder las preguntas.

Vicente Ernesto Berasategui es abogado y posee una Maestría en Relaciones Internacionales. Ingresó al Servicio Exterior de la Nación en 1954. Con una larga trayectoria como funcionario diplomático, fue Director de Europa Occidental de la Cancillería (1994-1996), embajador ante el Reino de Dinamarca (1996-2000) y ante el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte (2000-2003). Desempeñó otros cargos internacionales de significación, entre los que se destaca el de Secretario General de la Conferencia de Desarme y Representante Personal del Secretario General de las Naciones Unidas en dicho organismo.

En su medio siglo de servicio cumplió otras funciones relevantes. Por ejemplo, ha sido miembro de la delegación a la reunión de Cancilleres de la Argentina y el Reino Unido que acordó iniciar negociaciones sobre la soberanía en las Islas Malvinas (1966). Además, en el tema que atañe a esta entrevista, fue miembro de la delegación que negoció la normalización de las relaciones con la República Popular China.

Precisamente, el embajador Berasategui enriquece la historia diplomática bilateral recordando el nombre secreto con el cual se conoció a la misión que tenía la instrucción de explorar la posible normalización de las relaciones diplomáticas con la República Popular China. Refiere al “caso Acuario” iniciado a mediados de 1971 cuando el presidente Alejandro Lanusse encomendó al canciller Luis María de Pablo Pardo iniciar los contactos con el gobierno de Beijing. El Ministro, a su vez, designó al Subsecretario de Relaciones Exteriores, entonces Vicecanciller,

embajador José María Ruda, como Jefe de la Delegación. La operación fue dada a publicidad el 20 de septiembre de 1971 y produjo un avance significativo cuando la Junta de Comandantes en Jefe decidió, el 7 de febrero de 1972, autorizar la negociación con miras a normalizar las relaciones diplomáticas, con el propósito de dejar de reconocer políticamente a la República de China (Taiwan) y reconocer a la República Popular China. Estas acciones culminaron con la firma del “Comunicado conjunto de establecimiento de relaciones diplomáticas entre la República Argentina y la República Popular China” en la ciudad de Bucarest, el 16 de febrero de 1972.

Este es un hecho de suma importancia para la política exterior argentina, dado que reviste la categoría de hecho histórico relevante, pues a diferencia de un mero hecho histórico, no sólo genera consecuencias políticas sino también históricas. Los hechos históricos relevantes son capaces de producir una fractura o quiebre entre dos tendencias u orientaciones políticas, comúnmente denominadas “continuidades”.

En efecto, conforme a fuentes documentales, los contactos diplomáticos entre Argentina y China comenzaron en 1909. Tras varios intentos, debido a diversos factores (como los escasos intereses entre las partes; la inestabilidad política recurrente en China; la relación especial que Argentina mantuvo con Japón hasta fines de la Segunda Guerra Mundial; así como la falta de una presencia migratoria china importante en el país y el fracaso de los intentos diplomáticos) tardíamente establecieron relaciones diplomáticas. Recién en junio de 1945, en el marco de la Conferencia de San Francisco celebrada con motivo de la redacción de la Carta de las Naciones Unidas, Argentina y la única China de ese entonces –la República de China– establecieron relaciones diplomáticas.

Cuatro años después, el éxito de la revolución comunista en China continental obligó a Juan Domingo Perón a decidir qué gobierno reconocería el Estado argentino. Perón retiró a los funcionarios diplomáticos acreditados en Shanghai y continuó desarrollando relaciones diplomáticas con el gobierno de la República de China, por ese entonces ya confinado a Taiwan y otras islas próximas. Esta situación continuó hasta 1972, año en que el gobierno de Lanusse reconoció al gobierno de Beijing como representante del Estado chino e interrumpió los vínculos diplomáticos con Taiwan.

El testimonio oral del embajador Berasategui reconstruye este momento crucial de la política exterior argentina y enriquece el relato de un hecho histórico relevante que, ante la falta de apertura de los archivos diplomáticos de Argentina y la República Popular China, representa un aporte valioso a los estudios de las relaciones entre el país sudamericano y la gran potencia asiática. A continuación, el testimonio del embajador:

– *¿En qué preciso momento se adoptó la decisión de normalizar las relaciones diplomáticas con la República Popular China?*

– En realidad, la autorización para negociar se dió en la decisión de la Junta de Comandantes en Jefe del 7 de febrero de 1972. La primera autorización había

sido sólo para explorar si sería posible avanzar hacia una negociación. De allí la urgencia por completar la operación antes de la visita de Nixon a China, a iniciarse el 21 de febrero.

– *¿Puede aclararnos los motivos de la selección de la ciudad de Bucarest como sede de las conversaciones entre las partes?*

– La razón de la elección de Bucarest se vinculó a las excelentes relaciones que mantenía con Beijing. Pensamos que, si surgía algún problema en el proceso de contactos y negociación con China, Rumania podía ejercer influencia sobre la parte china para superar cualquier dificultad. Nosotros teníamos muy buenas relaciones con Bucarest luego del pedido que nos hicieron para que el canciller Costa Méndez, en visita oficial en Europa Occidental, incluyera a Rumania, ante el temor de una intervención de las tropas del Pacto de Varsovia. Además, para ellos era también importante el éxito de la negociación, por cuanto era un paso más en sus esfuerzos por marcar diferencias con la Unión Soviética y sus aliados.

– *El embajador Archibaldo Lanús, en su obra *De Chapultepec al Beagle*<sup>1</sup> señala que la selección de la ciudad de Bucarest se debió a la existencia de una supuesta amistad entre el embajador chino en Rumania, Zhang Hai Feng, y el presidente Mao. ¿Es esto cierto?*

– Desconozco cuál fue la fuente del embajador Lanús. Sí puedo decir que en ningún momento los que trabajamos en Acuario tuvimos semejante información. Por mi parte, creo que el embajador chino en Bucarest tenía peso político propio, pero dudo que tuviera una relación de amistad con Mao.

– *¿Acuario? ¿Por qué bautizaron Acuario a los contactos exploratorios con miras a la posible normalización de las relaciones diplomáticas?*

– En cuanto a la denominación de “Caso Acuario” fue iniciativa mía y la razón de adoptar un nombre de encubrimiento fue la situación interna en ese momento. La SIDE controlaba todas las comunicaciones telegráficas de la Cancillería y pensé que, si debíamos referirnos en los telegramas a las actividades vinculadas a las negociaciones, especialmente los desplazamientos para llevarlas a buen fin, era conveniente asegurarnos que se hicieran con menciones a “Acuario” para que ese organismo, en el cual había una fuerte oposición al reconocimiento del propio Secretario, un General en actividad, no advirtiera lo que estábamos haciendo. Para el citado General, debíamos seguir con Taiwan como el gobierno de China. Por ejemplo, los dos viajes del subsecretario Ruda y los míos se comunicaron por telegramas, disponiendo los desplazamientos para cumplimentar el “Caso Acuario”. La SIDE nunca advirtió el objetivo de esas misiones y no pudo entorpecerlas.

– *¿Pero cómo aparece el nombre de Acuario?*

– Cuando hablamos entre los funcionarios que preparamos el informe de base sobre el nombre de encubrimiento, sugerí que le preguntáramos a la única secretaria que tenía acceso al tema la fecha de su cumpleaños. Todos estuvieron de acuerdo y

resultó que su cumpleaños correspondía al signo de Acuario, de modo que así fue bautizado el caso. Curiosamente la fecha del comunicado conjunto firmado meses después correspondió a ese signo, una casualidad que no podíamos imaginar cuando se concluyó el informe citado.

– *¿Cuál fue el impacto de la decisión de Richard Nixon de visitar la República Popular China en dicho proceso?*

– El anuncio de la visita de Nixon tuvo impacto en nuestro Gobierno, en cuanto fue seguido por un mensaje al Presidente de entonces que pedía apoyo para los proyectos de Estados Unidos en las Naciones Unidas, uno requiriendo dos tercios de votos para el reconocimiento de Beijing como el único representante de China en la Organización, como un medio para evitar su aprobación, y otro sosteniendo la existencia de dos Chinas. Este pedido fue negativo en cuanto produjo, junto con otros acontecimientos, la parálisis del Gobierno en el tema del reconocimiento de Beijing.

– *Se dice que la decisión del presidente Nixon de visitar China fue como una traición a los países latinoamericanos, cuya solidaridad hemisférica se mantuvo intacta a pesar de las deserciones de Cuba (1960) y Chile (1970). Algunos entienden esta decisión como una traición y que Argentina, despechada, buscó normalizar las relaciones con la República Popular China antes que Estados Unidos. ¿Qué veracidad hay en esta afirmación?*

– Esta teoría es absurda. No hay traiciones ni despechos en las relaciones internacionales, sólo intereses. Nosotros ya estábamos trabajando en el reconocimiento de China antes de que se anunciara el viaje de Nixon. Creíamos además, cuando fue anunciado, que debíamos proceder antes de la visita para que algunos no argumentaran críticamente que estábamos siguiendo la posición de los Estados Unidos.

– *¿Hubo instrucciones para que el comunicado se firmara antes del día 19 de febrero ya que de ser la firma posterior a esa fecha quedaría como consecuencia de la visita de Nixon a China?*

– El objetivo de la Cancillería era cerrar la negociación antes de que Nixon llegara a China y lo logramos por unos días, lo suficiente como para que Beijing viera una actitud independiente de nuestra parte. Como en casi todo el proceso, muchas decisiones se tomaron en el Ministerio y sólo se consultó a la Junta cuando se lo consideró necesario por la naturaleza del asunto. El proyecto de comunicado conjunto que presentamos en Bucarest y que resultó la base del texto definitivo fue preparado en el Ministerio y deliberadamente no se consultó a nadie, porque nos hubiera llevado días lograr que se entendiera su contenido.

– *Entre otros, uno de los motivos de la normalización consistió en activar el comercio con China, especialmente las exportaciones de granos, cuyo precedente durante el gobierno de Arturo Illia había demostrado potencialidades importan-*

tes. *¿Qué rol ocupó este tema en la decisión de normalizar el vínculo diplomático?*

– El tema de las relaciones comerciales fue importante, pero no el único. Beijing representaba a casi un cuarto de la humanidad, poseía armas nucleares, el número de reconocimientos por otros Estados aumentaba y su presencia en Naciones Unidas era pedida por un número creciente de países miembros. Estos factores hacían necesario un cambio en nuestra posición respecto de Taiwan. Tanto Beijing como Taipei invocaban reconocer a toda China y, por lo tanto, el reconocimiento de un Gobierno excluía al otro como representante de China.

– *Ahora bien, el Partido Comunista Chino, desde su triunfo en China continental, buscó alcanzar el autoabastecimiento, especialmente de granos. Esta política tuvo éxito al inicio de la década del setenta, simultánea a la decisión de normalizar las relaciones diplomáticas. Empero, las expectativas comerciales argentinas eran contradictorias con dicha política. A partir de los magros resultados del intercambio comercial de los primeros años tras la normalización, al momento de la decisión ¿se pensó en la posibilidad de que China, si bien tenía una enorme población, dada dicha política y lo acotado de su mercado, podría no ser un importante socio de las exportaciones argentinas?*

– Sabíamos cuáles eran las condiciones en China en esos momentos, y pensábamos que, cualquiera que fuesen las dificultades contemporáneas para entrar al mercado, éste era de una importancia tal que debíamos estar listos para aprovechar cualquier apertura que se produjera. Por otra parte, teníamos información de que China ordenaba sus compras teniendo en cuenta si la contra parte había reconocido a su Gobierno. Confiábamos en la eficiencia del sector agroalimentario argentino para entrar en ese mercado. Creo que, si no se siguió una política activa al respecto después del reconocimiento, pueden haber mediado otros factores resultantes de la situación en nuestro país.

– *En su respuesta, usted dice que “China ordenaba sus compras teniendo en cuenta si la contra parte había reconocido a su Gobierno”. Pero ¿cómo explica usted las exportaciones de un millón de toneladas anuales durante el gobierno de Arturo Illia, cuando aún Argentina no reconocía a la República Popular China?*

– La explicación es que las estadísticas comerciales de los países que tenían relaciones con China mostraban que existía una preferencia política por operar con ellos, lo que parece además perfectamente lógico. De allí mi referencia a “teniendo en cuenta” en mi respuesta anterior. Podría agregar que, entre los dos encuentros en Bucarest, llegó un pedido de adquisición de materias primas desde Beijing, circunstancia que indica que existía también un interés político en el requerimiento. No recuerdo exactamente el contenido del mismo. Diría que era de relativa importancia. En cuanto a las exportaciones argentinas concretadas entre 1964-66 pienso que podrían haber reflejado limitaciones de otros mercados proveedores o quizás mayores requerimientos internos o ambas cosas simultáneamente, pero es

sólo una apreciación y no una certeza, que únicamente podría verificarse en los archivos chinos.

– *¿Cuál era la preocupación más importante que tenía la delegación argentina al momento de iniciar las conversaciones con la delegación china?*

– Nuestra primera preocupación era aquello que podría haber sucedido en 1949, durante el retiro de la Embajada hacia Taiwan, si es que algo había acaecido. Se sabía de las dificultades con que habían tropezado otros países por hechos vinculados con ese período de turbulencias. Por otro lado, nos interesaba un texto como el que finalmente se adoptó, porque nos hubiera resultado muy difícil ir más allá del mismo.

– *El título del comunicado conjunto firmado en Bucarest el 16 de febrero de 1972 es “Comunicado conjunto sobre el establecimiento de relaciones diplomáticas entre la República Argentina y la República Popular de China”. Yo he chequeado ese título en el texto chino y la traducción es correcta. No obstante, en el párrafo primero de ese mismo texto se expresa que “Los Gobiernos de la República Argentina y de la República Popular China han decidido normalizar relaciones diplomáticas...”. ¿Usted no observa cierto grado de incongruencia entre el título y ese fragmento del párrafo primero dado que el título habla de establecimiento y en el párrafo primero de normalización? ¿Ese título fue una exigencia de la delegación china?*

– En ningún momento hubo exigencias con respecto a las diferencias entre el título y el texto del primer párrafo. Simplemente la delegación china pidió aclaración sobre la palabra “normalización”, la que le fue brindada y le resultó satisfactoria. En cuanto al título, lo abordamos cuando todo el texto había sido aprobado y nos explicaron que todos los títulos de sus comunicados, sin excepción, se referían al “establecimiento” de relaciones diplomáticas. Revisamos todos los comunicados que teníamos y efectivamente eran idénticos, por lo que no era posible insistir en un cambio que complicaría toda la negociación. Como “normalización” había sido ya aceptada por la parte china, decidimos acceder a “establecimiento” en el título. Este tipo de ambigüedades es muy común en los acuerdos diplomáticos y permite a las partes entenderse sin comprometer una negociación de por sí delicada.

– *En efecto, dentro de todo proceso de negociación siempre las partes deben resignar algo para alcanzar acuerdo. En el proceso de negociación del comunicado conjunto, ¿qué tuvo que resignar la delegación argentina en aras del acuerdo de normalización diplomática? Y la parte china ¿qué entiende usted que resignó?*

– Creo que ninguna de las partes resignó sus posiciones básicas. Hubo sí ideas de agregar fórmulas que no eran esenciales para llegar a un acuerdo. La delegación china expresó el deseo de incorporar entre los principios la “coexistencia pacífica”, que requirió una explicación de que era un término muy utilizado por la URSS y nos causaba problemas. Se sugirió como alternativa hablar de “pluralismo ideo-



lógico”, pero estos términos creaban dificultades a la parte china, por lo que se decidió no insistir en una y otra expresión. Creo que la negociación de Bucarest fue exitosa para ambas partes y un ejemplo de que nadie perdió nada significativo en el proceso. Esta solución suele darse en la práctica diplomática más de lo que se piensa. Que el resultado haya sido excelente para nosotros se debió también a la habilidad negociadora del Jefe de la Delegación Argentina, embajador José María Ruda, luego miembro y también Presidente de la Corte Internacional de Justicia.

– *¿Usted no considera que hubo un error de cálculo diplomático en pensar que la República de China, en base al principio de una sola China, cerraría su Embajada en Argentina como respuesta a la firma del comunicado de Bucarest?*

– La realidad es que no hubo error de cálculo diplomático de la Cancillería. En virtud de las maniobras del funcionario de Taiwan en Buenos Aires luego de la primera reunión en Bucarest, cuando por cortesía se le informó que estábamos en contacto con la República Popular de China, se descontaba que haría todo lo posible para entorpecer la apertura de la Embajada de la República Popular en Buenos Aires, incluyendo convencer a su Gobierno de no dar el paso de la ruptura, por cuanto su mera presencia demoraba el establecimiento de la nueva Embajada en la Argentina. Ya el hecho de que los Estados Unidos habían presentado el proyecto sobre “dos Chinas” en Naciones Unidas indicaba al menos un asentimiento tácito de Taipei a esa idea y la Cancillería esperaba que no tomaran la iniciativa de ruptura de relaciones diplomáticas.

– *Respecto a la pregunta, Chen Xifan, el último encargado de negocios de la Embajada de la República de China en Argentina, en un artículo publicado en 2008<sup>2</sup>, mencionó que la “política de la elasticidad” de Taiwan, que tiene como eje central el doble reconocimiento, no comenzó tras la desintegración soviética, sino que se inició justamente con la posición de la República de China ante la firma del comunicado conjunto de Bucarest, durante el gobierno de Lanusse. Es decir; Argentina aparece como el primer caso fáctico de política de doble reconocimiento por parte de Taiwan, principio no admitido por la República Popular China. ¿Ustedes quedaron sorprendidos por esta política o estaba en los posibles cursos de acción calculados por la Cancillería?*

– Como señalé en mi respuesta anterior, la actividad desplegada por el funcionario taiwanés en Buenos Aires y los proyectos de los EE.UU. en las Naciones Unidas fueron indicaciones claras de que Taiwan no rompería las relaciones diplomáticas.

– *Tanto en algunas comunicaciones diplomáticas de la Embajada de la República de China en Argentina con su Cancillería como algunos académicos han mencionado que Argentina fue atraída por la diplomacia económica de la República Popular China. Es decir, que Argentina “mordió el anzuelo” chino de las potencialidades económicas. Si bien usted ya algo ha mencionado ¿qué nos puede agregar al respecto?*

– Nadie mordió anzuelo alguno sobre potencialidades económicas. Este aspecto era importante, pero como lo menciono en un artículo en publicación<sup>3</sup>, la importancia política de China era fundamental para la Cancillería: representaba casi un cuarto de la humanidad, el número de reconocimientos de otros Estados estaba en constante aumento y se sucedían cada vez más rápido. Lo mismo ocurría con los votos favorables a su presencia en las Naciones Unidas, donde ocuparía su banca permanente en el Consejo de Seguridad con derecho a veto, y ya era una potencia militar importante poseedora de armas nucleares. Todas estas consideraciones fueron evaluadas por el Ministerio.

– *En un libro publicado en China<sup>4</sup>, el primer embajador de la República Popular China en Brasil, señor Zhang De Quan, relató cómo el “incidente de las nueve personas” (es decir, el arresto, juicio y posterior deportación de los miembros del Consejo Chino para la Promoción del Comercio Internacional y corresponsales de la Agencia Xinhua en 1964), incidió en la normalización de las relaciones entre Brasil y la República Popular China. Allí comentó las vicisitudes de la normalización de las relaciones diplomáticas entre Brasil y China en 1974 y la autocritica realizada por el gobierno de Brasil al momento de la normalización. En ese capítulo del libro también dio a entender que, debido al incidente, China no establecería primero relaciones diplomáticas con Brasil, lo cual facilitaría la aproximación con Argentina. ¿Ustedes estaban al tanto de esa situación? ¿Se mencionó a Brasil en el proceso de negociación?*

– En este punto debo ser categórico. Brasil es y será siempre un factor a considerar en la política exterior argentina, así como también sucede a la recíproca. Pero en el caso del reconocimiento de China, si bien el episodio de 1964 que usted menciona fue conocido por la Cancillería, no fue tenido en cuenta en nuestros preparativos y tampoco hubo mención alguna a Brasil en el proceso de negociación.

– *De acuerdo a una de sus anteriores respuestas, la Cancillería mantuvo el diálogo secreto con la delegación de la República Popular China para evitar que la SIDE tome conocimiento y pueda interferir en las negociaciones. ¿No se tuvo en cuenta que Estados Unidos conociera el proceso?*

– En realidad, el diálogo con la República Popular de China se mantuvo confidencial respecto de otras fuentes, no sólo la SIDE. El contenido de las conversaciones fue reservado al Ministro, quien podía decidir a quién informar, el embajador Ruda y un número muy reducido de funcionarios. Estoy seguro que el Ministro mantuvo informado al Presidente. El problema era evitar que algún organismo de seguridad conociera nuestros desplazamientos para las conversaciones y por ello el nombre de encubrimiento facilitó nuestras comunicaciones telegráficas. Ese nombre de encubrimiento, “Caso Acuario”, fue aprobado por la Secretaría de Planeamiento, a cargo del brigadier Martínez. Lo que deseábamos evitar era que la difusión de nuestros movimientos movilizara al funcionario de Taiwan para utilizar sus contactos en algunos sectores militares. Con respecto a los Estados Unidos, conocíamos su posición, diferente a la nuestra. Que yo sepa, no hubo un contacto

específico al respecto, pero sabían de qué se trataba por los anuncios que hizo el ministro de Pablo Pardo en Buenos Aires y las Naciones Unidas.

– *¿La cuestión de Malvinas fue un tema principal para el futuro tratamiento hacia Taiwan en función del principio de integridad territorial?*

– Categóricamente sí. Para nosotros era esencial respetar el principio de integridad territorial por la reivindicación sobre Malvinas y había por supuesto una gran coincidencia con China en relación con Taiwan.

– *¿Estados Unidos solicitó aplazar el proceso de negociación para luego de la votación en Naciones Unidas?*

– No hubo solicitud alguna de los Estados Unidos de aplazar la negociación para después de la votación en las Naciones Unidas. En realidad, lo que pasó fue que, por razones propias de la organización de los trabajos de la Asamblea General, recuerdo que hubo serias indicaciones, como efectivamente sucedió, de que la votación se adelantaría. Como paralelamente se inició la gestión de los Estados Unidos buscando apoyo para la votación, se pensó en Cancillería que, antes de avanzar de la exploración de septiembre a la negociación concreta en Bucarest, podía ser útil y prudente esperar que la Junta decidiera cómo votar los distintos proyectos presentados en la Asamblea General.

– *En documentos taiwaneses se menciona que las negociaciones fueron interrumpidas por el tratamiento de la cuestión en la ONU y que luego se reanudaron cerca de la Primavera China (año nuevo). No obstante, en esos documentos aparece la idea de que el voto argentino a favor de la “cuestión importante” no fue bien visto por el gobierno chino y que los buenos oficios de Bucarest, solicitados por Ruda, llevaron a reanudar el diálogo. No obstante, usted menciona que luego de la votación en ONU el contacto con los chinos fue cordial, que nuestro representante en ONU “fue recibido con especial deferencia y referencias específicas a los avances logrados en la reunión de Bucarest”. No me queda clara esta situación.*

– En cuanto a los documentos taiwaneses, me parece que son tan apegados a la verdad como su último representante en la Argentina. Trataré en breve síntesis de aclarar la situación. La primera reunión en Bucarest era de carácter exploratorio, de modo que quedamos en volver cuando estuviéramos listos para negociar. Los chinos estaban listos para hacerlo, como lo demuestra la rapidez con que aceptaron la fecha para reunirnos en febrero. Prácticamente, el embajador rumano en Buenos Aires nos contestó en el día. Por nuestra parte, luego de la reunión exploratoria, nos preocupaba cómo interpretaría China nuestro voto a favor del proyecto requiriendo dos tercios de votos, dirigido precisamente a impedir la adopción del proyecto albanés que reconocía los derechos de la República Popular China en las Naciones Unidas. Como trato de mencionar en el artículo ya citado, hubo dos consideraciones que nos llevaron a insistir con la Junta para que nos autorizaran a negociar. La reunión de Bucarest nos había dejado claramente la impresión de que China estaba muy interesada en arreglar con la Argentina, aun cuando la decisión de

la Junta era contraria a sus intereses y a la realidad, tal como se veía en Cancillería. Pensábamos, como implica mi artículo, que el peso político de la Argentina en América latina, mucho más grande entonces que ahora, era un factor decisivo en ese contexto. La recepción ofrecida en Naciones Unidas por la nueva delegación representando a China confirmó esta apreciación. El embajador Ortiz de Rozas fue invitado cuando aquellos de otros países que votaron el proyecto de los dos tercios no lo fueron y nuestro representante fue recibido con especial deferencia y comentarios elogiosos sobre la reunión exploratoria de Bucarest. Fue tan clara la situación que el embajador envió un cable a Cancillería subrayando la actitud de sus anfitriones. Él también sabía lo que significaba votar por el proyecto de los dos tercios. Por otra parte, la velocidad con que aceptaron la ronda negociadora en febrero y la firma del comunicado, mencionada precedentemente, ratifica que no estábamos equivocados en nuestra insistencia.

– *¿Es cierto que el proceso fue a dos niveles: una puja intra-burocrática entre el Presidente, quien apoyaba la orientación de las dos Chinas; y el Canciller, quien apoyaba el principio de una sola China? ¿Por qué el presidente Lanusse expresó públicamente que el eventual establecimiento de relaciones diplomáticas con la República Popular China no significaría la ruptura con China nacionalista?*

– No pienso que hubo una puja entre el Canciller y el Presidente sobre el tema del reconocimiento de Beijing. Más bien creo que la posición de Lanusse se complicó mucho por el apoyo a Taiwan de algunos oficiales superiores del Ejército, entre los cuales estaban los que usted menciona en su excelente libro.<sup>5</sup> Pero él autorizó la exploración en Bucarest y ciertamente acompañó la decisión de la Junta de Comandantes en Jefe de negociar la normalización de las relaciones con China. Pienso que los problemas apuntados motivaron el comentario de Lanusse que usted recoge en su pregunta. En la realidad, no hubo ruptura formal con Taiwan, que no nos parecía necesaria, con lo que lo dicho por Lanusse efectivamente sucedió.

– *¿Hubo intentos del Presidente de frenar el proceso de negociación?*

– No creo que Lanusse haya intentado frenar las negociaciones, cuando él mismo las autorizó.

– *Dentro de la Junta de Comandantes, ¿había militares a favor de la posición de la Cancillería? ¿Recuerda quién o quiénes?*

– Pienso que sí y que eran por lo menos una mayoría activa que se impuso a la opinión de los oficiales superiores por usted mencionados. Pero las reuniones de la Junta eran reservadas y no conocimos cómo fue el debate en ella, excepto que la decisión definitiva endosó el informe de base sobre el “Caso Acuario”.

– *¿El Canciller azuzó la cuestión de Malvinas para cambiar la posición del Presidente y de los miembros de la Junta?*

– Tampoco creo que el Canciller haya necesitado “azuzar” la cuestión Malvinas para cambiar las posiciones del Presidente o los miembros de la Junta. Era tan evi-

dente la importancia del tema que fue mencionado en el informe de base aprobado por la Junta, junto con las otras cuestiones vinculadas a las negociaciones y nunca nadie expresó duda alguna al respecto. Si la cuestión hubiera sido suscitada en una conversación del Canciller con el Presidente, lo que no llegó a mi conocimiento, podría haber sido algún pedido de aclaración sobre los alcances del principio. Pero repito, estimo que este asunto era entendido por todo el mundo.

– *Retomando la cuestión del voto en ONU a favor de considerar el tema como cuestión importante, ¿es cierto que existió una fuerte presión interna y de Estados Unidos?*

– No creo que haya existido una “fuerte presión interna” y de los Estados Unidos a favor de la cuestión importante. Los Estados Unidos sabían, porque ya lo habíamos dicho públicamente, que estábamos en conversaciones con Beijing. Nos pidieron apoyo mediante un mensaje presidencial y, luego de la votación, agradecieron el voto reconociendo lo difícil que había sido para la Argentina, pese a que no habíamos accedido a votar el proyecto de dos Chinas. Personalmente, pienso que no se hacían muchas ilusiones de que los acompañáramos. En el plano interno, me parece que puede considerarse que existió más bien un debate sobre el tema, como trato de señalarlo en mi artículo, que resultó en una suerte de parálisis en la toma de la decisión hasta que la balanza se inclinó hacia la propuesta norteamericana de requerir dos tercios en la votación y en no acompañar la otra que sostenía la tesis de dos Chinas.

– *¿Cuál fue la posición frente a la propuesta de creación de un Centro Comercial de Taiwan en Argentina?*

– Esa etapa de la creación de una oficina comercial de Taiwan tuvo lugar cuando yo ya me encontraba en mi destino en Ginebra, pero era una alternativa que nos parecía aceptable desde un principio y ya había sido adoptada en el caso de otros reconocimientos, siempre que no se le reconociera estatus oficial alguno.

– *¿Es cierto que la delegación argentina en el proceso de negociación estableció límites al número de funcionarios de la eventual Embajada de la RPCH en Argentina?*

– Recuerdo que, luego de algunas experiencias desagradables con las actividades de diplomáticos de países socialistas, existían en el país desde hacía tiempo limitaciones en el número de funcionarios acreditados en la Argentina, régimen que también se aplicaba en otros estados. Con anterioridad las Embajadas de esos países estaban realmente dotadas de tanto personal que resultaba difícil entender cuáles eran las funciones diplomáticas que cumplían, máxime a la luz de las experiencias apuntadas. En Bucarest se informó a la parte china de la existencia de un sistema que fijaba ciertos límites y se ofreció el número de funcionarios más alto que autorizaba la reglamentación. Nuestros interlocutores tomaron nota de la cuestión, aclarando que no era su política fijar límites de ese carácter. No hubo con este asunto problema alguno.

– *En el comunicado conjunto de Bucarest se convino “...intercambiar embajadores...” y “...prestarse toda asistencia necesaria para el establecimiento de misiones diplomáticas...”. ¿Qué tipo de asistencia prestó China a la Argentina para alcanzar dicho objetivo? Especialmente, ¿Qué cooperación prestó la República Popular China ante el no retiro del embajador de la República de China en Argentina?*

– En cuanto a la “asistencia necesaria” para intercambiar embajadores se trata de una fórmula de estilo cuando se establecen relaciones con otros Estados. Involucra la recepción del embajador por las autoridades de la Cancillería, recibir la copia de sus cartas credenciales, fijar fecha para la entrega del original al Jefe del Estado y hacer los arreglos protocolares correspondientes, apoyar sus solicitudes de entrevistas con otros Ministros del Gabinete –si ello fuese necesario– y cualquier otro asunto en los que pueda solicitar la cooperación de la Cancillería para el desempeño de su misión. Según fuentes que me merecen absoluta fe, el proceso se realizó normalmente en ambos casos. Por mi parte recuerdo que, al término de la reunión en Bucarest, informamos a la parte china que necesitaríamos unos meses para regularizar la apertura de nuestra Embajada en Beijing.

– *¿La Cancillería instruyó a la delegación argentina solamente para normalizar relaciones diplomáticas o podía avanzar en otro aspecto?*

– El objetivo que se fijó a la delegación fue la normalización de las relaciones diplomáticas con China y existía también interés en subrayar la importancia de las relaciones comerciales, razón por la cual el proyecto argentino incluía un párrafo al respecto, el cual fue modificado durante las conversaciones para tener en cuenta los comentarios formulados por la delegación china y creo que fue el primer comunicado concluido por China que hace referencia a esa cuestión. La parte china aceptó, a nuestra iniciativa, reconocer los derechos de jurisdicción marítima de la Argentina hasta las doscientas millas náuticas, antes de que las convenciones sobre derecho del mar reconocieran ese derecho del estado costero.

– *¿La parte china realizó alguna reprimenda, cuestionamiento o referencia a algún hecho del pasado de la relación entre Argentina y China?*

– A diferencia por ejemplo de lo que sucedió posteriormente en la negociación con Brasil, no hubo durante las reuniones ningún cuestionamiento o mención de algún hecho del pasado en la relación entre la Argentina y China. El clima fue sumamente positivo y las conversaciones pusieron en evidencia el espíritu de cooperación de ambas partes. El embajador Zhang Hai Feng tenía un texto preparado al abrirse las conversaciones, el que no leyó. Por supuesto, no supimos su contenido, pero si hubiera habido alguna declaración cuestionable hubiéramos contestado y se hubiera perjudicado la reunión de exploración, teniendo en cuenta las dificultades que existían en el plano interno para terminar la relación con Taiwan.

– *¿Respecto al comunicado conjunto, hubo alguna propuesta argentina que la parte china no haya aceptado?*

– Puedo asegurar que la parte china aceptó en líneas generales las propuestas del proyecto argentino y sólo pidió algunos cambios en el párrafo relativo a las relaciones comerciales.

– *¿Qué cambios?*

– Debo confesar que no tengo presentes esos cambios, dado el tiempo transcurrido, pero sí que los aceptamos sin dificultad alguna.

– *Y de la parte china, ¿el gobierno argentino rechazó alguna propuesta?*

– No hubo rechazo alguno, por cuanto el proyecto argentino ya incluía los puntos de interés para China. Sí preferimos mantener fuera del texto del comunicado alguna referencia específica a nuestras relaciones con Taiwan, para evitar un debate interno al respecto.

– *Algunas opiniones coinciden en que la renuncia del ministro Luis María de Pablo Pardo tuvo que ver con la cuestión china. ¿Cree usted que la renuncia del Ministro tuvo directa relación con las vicisitudes posteriores a la firma del comunicado conjunto y, más específicamente, con respecto al no retiro del embajador de la República de China en Argentina?*

– Creo más bien que se trató de dos personalidades tan distintas que terminaron por motivar la renuncia del Canciller. El tema del reconocimiento de China indica una actitud contradictoria de Lanusse, ya que inicialmente la había apoyado sin reservas. Fue él quien aprobó los contactos y el desplazamiento a ambas reuniones en Bucarest, participando en la Junta de Comandantes cuando se decidió el reconocimiento. Lanusse era simplemente un caudillo militar, con algunas limitaciones para entender las sutilezas y realidades de la política exterior y se vio enfrentado a diferencias con algunos oficiales superiores que deben haberlo preocupado, por cuanto su base de sustentación política era el Ejército. Todo eso lo llevó a buscar soluciones que le dieran alguna satisfacción al grupo disidente. En cambio, de Pablo Pardo era un intelectual de fuste, con sólidos conocimientos jurídicos y una memoria prodigiosa, que le permitía ser un temible polemista, ya que siempre podía citar en apoyo de sus argumentos autores internacionalmente respetados y los precedentes más variados. En otras palabras, ambos difícilmente podían entenderse. Prueba de ello es que el reemplazante de Pablo Pardo fue un militar.

– *¿Podría contarnos algunos aspectos o vicisitudes del memorándum enviado por la Cancillería al gobierno y embajada de la República de China tendiente a interrumpir los vínculos políticos con dicho Gobierno?*

– Lamentablemente no puedo referirme al proceso relativo al memorándum que usted menciona, por cuanto ya había dejado Buenos Aires y estaba en funciones como representante alterno ante la Conferencia del Comité de Desarme. Un caso típico del viejo adagio según el cual el diplomático es un especialista en generali-

dades. Puedo sin embargo decir que el memorándum refleja, a mi juicio, nuestro interés en que las Embajadas en ambas capitales simplemente se cerraran, evitando rupturas que a ninguna de las partes convenía. Veo en el memorándum la habilidad de Ruda para manejar la situación.

– *¿El gobierno de la República Popular China ejerció presión, asesoró, colaboró o mantuvo pasividad tras la decisión de facto de la República de China de no retirar automáticamente su embajada tras la firma del comunicado conjunto?*

– Tanto cuando estuve involucrado en el caso Acuario como posteriormente, según he confirmado con colegas que continuaron trabajando en él, las autoridades chinas mantuvieron una posición de gran discreción, actitud que fue sumamente positiva para nosotros y nos permitió concluir el cierre de las Embajadas en Buenos Aires y Taipei dentro del plazo que habíamos indicado en Bucarest.

– *¿Cuál era concretamente ese plazo?*

– Quizás el término “plazo” da la impresión de que mencionamos una fecha determinada. En realidad hablamos de “varios meses” necesarios para asegurar el cumplimiento del cierre de las dos Embajadas, dado que ya considerábamos que deberíamos lidiar con la de Taiwan.

– *¿Tiene algún recuerdo de la llegada de los primeros funcionarios chinos a la Argentina y, en especial, la acreditación del embajador de la República Popular China en septiembre de 1972?*

– Cuando los primeros diplomáticos chinos llegaron a la Argentina, hacía ya bastante tiempo que había asumido mis nuevas responsabilidades en Ginebra.

– *¿Qué efectos jurídicos considera usted que generó el comunicado conjunto de Bucarest respecto al Tratado de Amistad (1947) y el Convenio Cultural (1966)?*

– Siempre me pareció que el comunicado conjunto de Bucarest dejaba sin efecto esos acuerdos, por cuanto no habían sido concluidos con las autoridades chinas y no podían invocarse ante ellas.

– *Pero en la página web de la Cancillería el Tratado de Amistad aparece vigente.*

– No será la primera ni la última vez que una página web comete un error, al menos desde mi punto de vista.

– *¿Cómo pensó en ese momento la decisión de normalizar relaciones con China? ¿Y cómo lo piensa desde la perspectiva actual, a más de cuatro décadas de aquel relevante episodio?*


– Además de asumir la responsabilidad de coordinar los trabajos preparatorios y participar en las reuniones en Bucarest, me conté desde un principio entre aquellos funcionarios que promovían la superación de las barreras ideológicas y por lo tanto consideraba esencial la normalización de nuestras relaciones con China.



Hoy pienso que fue un gran acierto de la Cancillería argentina tomar la iniciativa en este importante tema, como surge con meridiana claridad cuando se observa el extraordinario desarrollo de las relaciones entre ambos países. Sólo agregaré que parece llegado el tiempo de que nuestras exportaciones a China tengan mayor valor agregado y que los acuerdos que se concluyan tengan la necesaria transparencia para obviar cualquier dificultad en el futuro.

– *¿Qué otra cosa cree usted que merece ser destacada de este importante proceso político?*

– Creo que sus preguntas han cubierto con amplitud todos los aspectos del caso Acuario, que usted define muy acertadamente como un importante proceso político.

– *Muchas gracias.* 

## Referencias

1. LANÚS, Juan Archibaldo (1984), *De Chapultepec al Beagle. Política Exterior Argentina: 1945-1980*, Emecé, Buenos Aires, p. 92.
2. CHEN, Xifan (2001), “La ‘maximización’ de la superioridad del desarrollo económico pugna vigorosamente a nuestros ‘dobles reconocimientos’”, Taipéi, 18 de junio de 2001, disponible en formato electrónico en <http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/NS/090/NS-C-090-119.htm>. Una versión en inglés ha sido publicada por Joe Hung, *Foreign Relations in the Chiang era*, The China Post, 31 de marzo de 2008.
3. El embajador Berasategui refiere a su artículo redactado bajo el título “Al encuentro del Estado Central”, publicado en el número 33 de *Agenda Internacional*, Buenos Aires, 2014.
4. ZHANG, De Quan (1991), *Notas sobre la acreditación como diplomático en Brasil*, en Oficina de Historia de la Diplomacia del Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Popular China, *Nubes y Vientos en la Diplomacia de la Nueva China*, Shijie Zhishi Chubanshe, Tomo II, Beijing, agosto de 1991, págs. 114-119.
5. El embajador refiere al libro de Eduardo Daniel Oviedo, *Historia de las Relaciones Internacionales entre Argentina y China, 1945-2010*, Editorial Dunken, Buenos Aires, 2010.

Fecha de envío de la entrevista: 30/01/2015.

Eduardo Daniel Oviedo, “Argentina, China y el “caso Acuario”. Entrevista al embajador Vicente Ernesto Berasategui”. Revista *Temas y Debates*. ISSN 1666-0714, año 19, número 30, julio-diciembre 2015, pp. 179-193.

## Libro: **La manifestación. Cuando la acción colectiva toma las calles**

Olivier Fillieule y Danielle Tartakowsky

Siglo XXI Editores, Buenos Aires, 2015 (224 pp.)

### **Tomás Gold**

Licenciado en Ciencia Política, Universidad de Buenos Aires y maestrando en Ciencia Política, Universidad de San Martín, investigador del equipo “Las Nuevas Formas Políticas”, Instituto Gino Germani, Argentina.

E-mail: tomasgold@hotmail.com

Fruto de un trabajo conjunto entre dos investigadores franceses estudiosos de los movimientos sociales y la acción colectiva, *La manifestación* ha sido escrito a partir de la amplia experiencia y trayectoria de los autores. Olivier Fillieule es investigador del Centre National de la Recherche Scientifique y director del Instituto de Estudios Políticos e Internacionales de la Université de Lausanne, donde desarrolla estudios sobre movimientos sociales y militancia, mientras que Danielle Tartakowsky es actualmente Rectora de la Université Paris VIII y ha dedicado su trabajo al estudio de los movimientos sociales y políticos europeos del siglo XX. De esta manera la obra, traducida y revisada para su publicación en español, nos propone un recorrido tanto conceptual como histórico sobre el origen y la evolución de las manifestaciones callejeras a lo ancho del globo. Contando con un breve y elogioso prólogo de Roberto Gargarella —especialista argentino en el campo del derecho constitucional—, el libro se estructura a lo largo de cinco capítulos a los que se suman una importante introducción, un capítulo de conclusiones, y un anexo que proporciona al lector datos referidos a lo largo del texto.

Los autores nos presentan en la introducción el abanico conceptual a partir del cual entienden que debe estudiarse la manifestación. A partir de otorgarle una entidad autónoma respecto de procesos más amplios, la definen desde cuatro características: la ocupación de lugares físicos abiertos, la expresividad, la cantidad/pluralidad de manifestantes y la naturaleza política de la manifestación. Lo interesante de la definición propuesta por Fillieule y Tartakowsky es —como ellos mismos admiten— su falta de criterios morfológicos: las manifestaciones se expresan a partir de una multiplicidad de secuencias de acción posibles. En este punto, puede reconocerse la impronta francesa de su argumento al proponer un análisis de las manifestaciones desde “arenas públicas” de conflictos que implican la existencia de múltiples actores y espacios de interacción, y donde el espacio público tiene un rol central en la definición de los mismos (Cefaï, 2002).

Ahora bien, ¿siempre hubo manifestaciones? El primer capítulo, eminentemente histórico, retoma los estudios de Charles Tilly (1986, 1998) sobre Francia y Gran

Bretaña, para mostrar al lector la novedad que constituyó este nuevo “repertorio” de acción en el siglo XIX. Fillieule y Tartakowsky, marcando las diferencias entre los distintos contextos nacionales e incluso continentales, recorren distintos acontecimientos históricos que muestran las complejas relaciones entre la manifestación y la conquista del sufragio universal: mientras que en Europa y Estados Unidos la protesta fue utilizada frecuentemente para presionar a los sistemas representativos en pos de la extensión del derecho al voto, en otros continentes e incluso en países de Europa oriental el sufragio y la manifestación se combinaron y, muchas veces, se potenciaron dependiendo de múltiples factores históricos. De esta manera, los autores nos muestran como frecuentemente el uso legitimador de la manifestación complementó y sustituyó al del sufragio, como fue el caso de diversas naciones latinoamericanas.

El segundo capítulo, en cambio, transporta al lector sin solución de continuidad a la década de 1970, cuando el recurso a la manifestación se volvió central respecto de otros modos de participación política. Recurriendo a estudios clásicos sobre el tema y analizando tendencias globales a partir de encuestas europeas anuales, los autores demuestran que la legitimidad del recurso a la manifestación callejera se amplió e, incluso, se equiparó respecto al del voto, principal herramienta de participación ciudadana asociada a la expansión global de la democracia durante la segunda mitad del siglo XX. En un contexto de descrédito de las instituciones representativas y especialmente de las élites (tanto políticas como sindicales), Fillieule y Tartakowsky entienden que el mundo avanza hacia una “democracia de protesta”, en la cual la manifestación se inscribe en un “*continuum* de participación política” constante.

De todas maneras, también nos previenen frente a la tentación de derivar tendencias conclusivas a este respecto, ya que las encuestas suelen carecer de solidez metodológica y muchas veces los datos resultan escasos, incluso para los propios investigadores. A este dilema metodológico dedican el tercer capítulo del libro, que comienza con un panorama general sobre el método comúnmente llamado “*protest event analysis*”. Reconstruyendo eventos de movilización y contextualizándolos a partir de distintas fuentes, esta metodología apunta a generar series de acontecimientos pasibles de ser comparadas a lo largo del tiempo (Koopmans y Rucht, 2002). Sin embargo, como expresan Fillieule y Tartakowsky, la mayoría de los trabajos solamente agregan datos con el objetivo de aislar series a lo largo del tiempo, lo cual deriva dudas respecto a las fuentes de las cuales se extrae la información: medios masivos de comunicación y fuentes documentales de dependencias oficiales. Por ende, si bien los autores del libro exponen ciertas conclusiones relevantes a nivel macro sobre la evolución de las manifestaciones a nivel mundial (niveles de conflictividad altos, heterogeneidad de sectores sociales, diversidad de reivindicaciones, interpelaciones directas a los políticos, etc.), dejan en claro su escepticismo con respecto a la metodología en sí.

El tercer capítulo concluye con una breve revisión de la circulación internacional de repertorios ligada a la globalización –sobre todo al movimiento “alter-globalización” de fines de siglo–, y una extensa clasificación sobre los modos

de estudio de la violencia en las manifestaciones. Tema de *expertise* de Fillieule –al cual ha dedicado un libro dirigido conjuntamente con Donatella Della Porta (2006)–, las páginas demuestran un conocimiento específico y una clasificación original sobre un tema poco trabajado en los estudios sobre acción colectiva.

El capítulo cuarto se propone reconstruir las diversas teorías utilizadas para estudiar las motivaciones de los manifestantes. Los autores esbozan una clasificación tripartita entre la manifestación como modo de afianzamiento identitario, como ritual y como proceso de socialización y repasan diversos modos de comprensión de la acción individual y colectiva. Revisando desde la idea de “*performance*” hasta la de “monitoreo”, resaltan la necesidad de trascender los enfoques fundados en el cálculo racional, y atender en cambio la dimensión instituyente de las manifestaciones. Por esta razón, culminan el capítulo con la propuesta de una metodología que ha comenzado a utilizarse hace relativamente pocos años en estudios europeos: los sondeos realizados durante las propias manifestaciones (*Individual Surveys in Rallies*). Nuevamente la experiencia de Fillieule se hace notoria en este punto, habiendo conducido equipos de encuestadores en diversos acontecimientos manifestantes europeos durante el último decenio (concentraciones anti-G8, manifestaciones durante el Foro Social Europeo, etc.). En este sentido, no duda en exponer al lector la utilidad y las ventajas de esta metodología, que trasciende el análisis mediático y público e intenta partir de las experiencias y las trayectorias de los propios manifestantes, a través de datos confiables y pasibles de ser comparados en un futuro cercano.

Por último, el capítulo cinco retorna a discusiones conceptuales que encontramos al principio de la obra, referidas a la relación entre manifestación, espacio público y medios masivos de comunicación. Confrontando con los esquemas clásicos de autores como Jürgen Habermas y Charles Tilly respecto a la distinción tajante entre un espacio público político y un espacio institucional de toma de decisiones, Fillieule y Tartakowsky nos presentan, en cambio, un escenario complejo y constantemente relacionado con las lógicas internas y externas de los medios de comunicación. De esta manera, hacen notar al lector que no todas las manifestaciones son visibles, no todas son “notificables”, y no siempre los medios están “sensibilizados” frente a determinadas situaciones o demandas. Los medios de comunicación, nos advierten, constituyen un filtro para la publicidad de cualquier acontecimiento; e inclusive cuando los manifestantes logran salir ilesos de este tamiz, tampoco tienen garantizado un impacto en los procesos decisionales, impacto que depende más bien de la presión mediática que de la novedad o espectacularidad del proceso manifestante en sí.

La conclusión de la obra, escrita en clave de intervención, sugiere el desarrollo de un nuevo ciclo contestatario frente a la globalización neoliberal, iniciado con las protestas alter-globalización y difundido actualmente a través de los movimientos “Occupy”, las revueltas árabes y los “Indignados” europeos. Si bien Fillieule y Tartakowsky critican la posición intelectual que reivindica una novedad absoluta en la morfología y dinámica de estas manifestaciones, también entienden que es necesario desarrollar nuevas herramientas analíticas para comprenderlas. De esta

manera, afirman que las manifestaciones globales se constituyen como ejemplos de “plasticidad de las estructuras” en situaciones de crisis política, fenómeno que genera la necesidad de comprender a los levantamientos como acontecimientos autónomos respecto de factores estructurales, es decir, más como *performances* que como repeticiones calculadas de acciones aprendidas y rutinizadas.

Al finalizar el recorrido que proponen los autores, el lector es consciente de la complejidad que entraña analizar un objeto tan ubicuo y difícil de aprehender como la manifestación. Quizás allí residan, simultáneamente, las fortalezas y debilidades del libro. Desarrollados más como un mosaico de discusiones que como fragmentos de una obra unificada, algunos capítulos carecen de hilos conductores entre sí, dificultando la lectura y generando cierta disparidad respecto de la profundidad con la cual son abordadas las distintas temáticas. De cualquier manera, es ponderable el modo en el cual Fillieule y Tartakowsky realizan un recorrido actualizado por las diversas discusiones académicas relativas a la historia, la definición y el estudio de los acontecimientos manifestantes, y –a pesar del explícito foco sobre Europa y Estados Unidos– se esfuerzan por presentar tendencias globales sin caer en falacias metodológicas. *La manifestación* constituye, finalmente, una publicación que ofrece herramientas conceptuales novedosas y, simultáneamente, un recorrido pormenorizado por algunas áreas de discusión de la sociología actual, aporte no menor para el campo de estudios de la manifestación en lengua española.



## **Bibliografía**

- D. CEFAÏ (2002), “Qu’est-ce qu’une arène publique? Quelques pistes pour une approche pragmatiste”, en D. CEFAÏ y I. JOSEPH (coords.), *L’heritage du pragmatisme. Conflits d’urbanité et épreuves de civisme*, Paris, La Tour d’Aigues, Éditions de l’Aube.
- O. FILLIEULE y D. DELLA PORTA (2006) (Dirs.), *Police et manifestants*, Paris, Presses de Sciences Po.
- R. KOOPMANS y D. RUCHT (2002), “Protest Event Analysis”, en B. KLANDERMANS y S. STEGGENBORG (eds.), *Methods of Social Movement Research*, Minneapolis, University of Minnesota Press.
- C. TILLY (1986), *The Contentious French. Four Centuries of Popular Struggle*, Cambridge, Harvard University Press.
- C. TILLY (1998), *Popular Contention in Great Britain, 1758-1834*, Cambridge, Harvard University Press.

## Libro: **El nuevo rostro de la democracia**

Isidoro Cheresky

Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2015 (309 pp.)

### **Bárbara Zeifer**

Licenciada en Ciencia Política, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Universidad de Buenos Aires, Argentina.

E-mail: zeiferbarbara@gmail.com

En *El nuevo rostro de la democracia*, Isidoro Cheresky propone una interpretación original acerca de las transformaciones recientes de nuestras democracias, a la luz de la cual las cuestiones más relevantes de la agenda pública cobran sentido y se inscriben en tendencias generales.

La primera de las tres partes del libro afirma que se configura “una democracia diferente a la que conocimos”. Sin embargo, es necesario realizar una advertencia. Comprender esta frase, como muchas otras, requiere interpretarla en los términos del autor, atendiendo a las definiciones que desliza a lo largo del texto y que, en general, deben ser reconstruidas por el lector.

Como sugieren los dos primeros capítulos “Los principios democráticos” y “La mutación del régimen político representativo”, la democracia, para Cheresky, no es solamente un régimen de gobierno caracterizado por la libre competencia política, ni un tipo ideal respecto al cual cada caso empírico se aproxima en diferentes grados. Principalmente, la democracia es una forma de sociedad, en la que la puesta en cuestión de lo legítimo y lo ilegítimo es constitutiva, sus principios son reformulados permanentemente por los ciudadanos, y la mutación de las instituciones políticas es siempre potencial.

En este sentido es que el autor describe las características del nuevo rostro de la democracia. Actualmente, el principio igualitario se ve desafiado por tendencias diversas, y la libertad política es reformulada a partir de la tensión que se genera con la demanda de reconocimiento de la singularidad de los individuos. Por su parte, la escena política nacional se reconfigura en la víspera de las elecciones, que son definidas como “minirevoluciones”. La lógica de los “liderazgos de popularidad”, que entablan una relación directa con el electorado y se caracterizan por su fluidez y débil sedimentación, predomina por sobre las organizaciones partidarias. Además, la oposición a los gobiernos se ubica principalmente en la ciudadanía, que a diferencia de “el pueblo”, no es entendida como un sujeto sino como una arena de deliberación y argumentación, en un cambio en el modo de concebir la legitimidad democrática.

La segunda parte, compuesta por cuatro capítulos, complejiza un poco más el diagnóstico inicial: “la democracia desafía la representación”. En un recorrido no lineal por la historia de la democracia como idea y como forma de gobierno, plantea que el equilibrio entre los principios democráticos y los principios del gobierno representativo, constitutivo de las democracias representativas, se encuentra actualmente desafiado. El espacio público, ámbito de la política democrática, está crecientemente disociado de la representación electoral, ya que la ciudadanía propicia nuevas formas de existencia colectiva horizontal, fundadas en el rechazo y la negatividad, que van de la autorrepresentación a la democracia directa. A su vez, cambia la fisonomía del espacio público a partir de la expansión de la nueva sociabilidad propia de Internet y las redes sociales, caracterizada por la horizontalidad, la electividad, el cosmopolitismo y la exteriorización inédita de la intimidad.

A medida que avanza el desarrollo del libro, una conclusión resulta evidente. No se trata de una crisis de la democracia o de la política, ni escribe Cheresky en un tono nostálgico. Las transformaciones que describe son producto de la indeterminación propia de las sociedades democráticas. La forma política emergente, la *democracia continua* –concepto acuñado por el autor en el 2011<sup>1</sup>, formulado en diversas publicaciones anteriores y que alcanza su maduración en este libro– propone un nuevo equilibrio entre el sistema representativo y otras acciones ciudadanas informales.

En la tercera parte, *El nuevo rostro de la democracia* se refiere al surgimiento de sujetos políticos y político-sociales en el nuevo espacio público, tomando como inspiradores y ejemplos los casos actuales más sobresalientes de la agenda pública de América latina y el mundo, incluyendo los movimientos de indignados en España y Wall Street, las protestas en Bolivia por los derechos indígenas en el TIPNIS, el movimiento #YoSoy132 en México y *Passe Livre* en Brasil, y los caceroleros y piqueteros en Buenos Aires.

Para describir el nuevo rostro de la democracia, como se desprende del desarrollo anterior, el autor asume tres desafíos. En primer lugar, el de analizar formas de sociabilidad tan incipientes como las propias de las redes sociales, y la emergencia reciente de sujetos políticos y político-sociales, tanto en el espacio público territorial como en el digital, alrededor del mundo.

El segundo, el postular como riesgos de la *democracia continua*, sin explicitarlo y de manera provocativa, las características de algunos regímenes latinoamericanos, como el ser “plebiscitarios”, “una suerte de *ersatz* (simulacro) de democracia directa”, con el acceso al gobierno de líderes con poder (semi) encarnado, con vocación de retenerlo de por vida.

Por último, la influencia de Hannah Arendt, Claude Lefort, Jacques Ranciere y Pierre Rosanvallon, principalmente entre tantos otros, en las ideas de Cheresky resulta evidente, y a menudo explícita. Pero, ¿cómo tomar ideas pensadas en base a los acontecimientos del siglo XX para explicar las experiencias contemporáneas, en un contexto en muchos aspectos distinto, y en constante mutación? Y, ¿cómo leer las realidades latinoamericanas a través de conceptos concebidos a partir de sociedades tan diferentes como las europeas? Isidoro Cheresky sale airoso de estos

y otros desafíos teóricos, consagrándose como legítimo heredero y continuador de las ideas de los autores antes mencionados.



## Referencias

1. CHERESKY, Isidoro (2011), “Ciudadanía y democracia continua”, en I. Cheresky (comp.), *Ciudadanía y legitimidad democrática en América Latina*, Buenos Aires, Prometeo.