



[INICIO](#) [ACERCA DE...](#) [INGRESAR](#) [REGISTRO](#) [BUSCAR](#) [ACTUAL](#)
[ARCHIVOS](#) [ANUNCIOS](#) [NORMAS DE PUBLICACIÓN](#)

Inicio > Archivos > **No 34 (2018)**

No 34 (2018)

Tabla de contenidos

Obituarios

[Arturo Fernández. In memoriam](#) [PDF](#) 11-12
Franco Bartolacci

Artículos

[La vinculación entre educación, cuidado y movilidad. Una aproximación a la situación en la región metropolitana de Buenos Aires](#) [PDF](#) 17-40
Laura Pautassi

[Estrategias individuales, consecuencias colectivas. La renuncia de Chacho Álvarez a la vicepresidencia](#) [PDF](#) 43-74
Julián Zicari

[Políticas de drogas en Argentina \(2003-2015\). Reflexiones en torno a la puja entre lo heredado y lo reformulado](#) [PDF](#) 77-99
María Soledad Llovera, Marina Scialla

[El kirchnerismo y los medios: entre el control y la polarización](#) [PDF](#) 101-124
Lucía Vincent

[El empleo asalariado registrado creado en la Provincia de Santa Fe por empresas del sector privado: atributos y dinámica reciente \(2011-2016\)](#) [PDF](#) 127-155
Martín Carné

Reseñas

[Torcuato S. Di Tella. Coaliciones Políticas. La Argentina en Perspectiva](#) [PDF](#) 159-161
Juan Bautista Lucca

[Carlos de la Torre and Cynthia J. Arnson \(Eds.\). Latin American Populism in the Twenty-First Century](#) [PDF](#) 163-169
Martín Retamozo

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

Riobamba 250 Bis, Monoblock 1, Planta Baja, Secretaría de Investigación y Posgrado, 2000 Rosario, Argentina

Arturo Fernández
In memoriam

Franco Bartolacci

Generosidad. Entre muchas otras palabras de admiración y agradecimiento, éste es un concepto que se repite sistemáticamente en cada evocación de Arturo Fernández, a quien despedimos con tristeza en julio de este año.

Arturo desempeñó con su entusiasmo distintivo, diversas tareas institucionales donde dejó su impronta. Así, presidió la Sociedad Argentina de Análisis Político entre 1993 y 1995. Con anterioridad, entre 1990 y 1993, se desempeñó como Decano de nuestra Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, de la que fue también Secretario Académico entre 1973 y 1974. A su vez, desde 2003 fue miembro de las Comisiones de los Doctorados de Ciencia Política, Relaciones Internacionales y Trabajo Social de nuestra casa de estudios, que será por siempre su casa.

Como investigador radicado en numerosas instituciones científicas y de educación superior, principalmente en la Universidad Nacional de Rosario, la Universidad de Buenos Aires y la unidad ejecutora Centro de Estudios e Investigaciones Laborales (CEIL-CONICET), Arturo dedicó sus esfuerzos de investigación a temas centrales de la vida política latinoamericana: movimientos sociales, sindicatos y partidos políticos. Realizó en estos campos un relevante aporte, con una perspectiva comparada y transdisciplinar, ya que además de politólogo –doctorado en la Universidad Católica de Lovaina– era abogado y escribano, graduado en la Universidad de Buenos Aires. A lo largo de esta destacada e infatigable trayectoria, construyó consecuentemente una larga vida comprometida con la defensa de la Universidad Pública y la proyección nacional y regional de nuestra casa, particularmente alentando el desarrollo como investigadores de varias generaciones de profesores de la Facultad.

Es que, fundamentalmente, Arturo fue un maestro generoso. Un dedicado docente, cuyo paso por las aulas de grado y posgrado es recordado, atesorado por sus alumnos, de todas las épocas. Así como su predisposición en cada mano a

mano, café de por medio, cada recomendación, cada correo electrónico. Un maestro preocupado por los grandes problemas de su tiempo, un humanista convencido de la necesaria participación de la Universidad Pública en los debates políticos y sociales, un cálido y extraordinario ser humano, capaz de contagiar la curiosidad y la vocación, de habilitar preguntas, de abrir puertas, de acompañar el desarrollo académico de jóvenes estudiantes y graduados, de todo aquel que se interesara por esta maravillosa disciplina que es la Ciencia Política.

Recordar significa volver a pasar por el corazón. Evocar su trayectoria, reparar en su invaluable y generoso aporte, no puede más que devolvernos la imagen del enorme aprecio y afecto con el que nuestra comunidad académica lo recordará siempre. Toda la educación es un gran acto de amor, y en Arturo, esa vocación marcó su irremplazable y permanente presencia en todos nosotros. Dedico estas sentidas líneas a su memoria, en agradecimiento a esa enorme generosidad y bonhomía de Arturo para con la Facultad toda.



La vinculación entre educación, cuidado y movilidad. Una aproximación a la situación en la región metropolitana de Buenos Aires

The Link between Education, Care and Mobility. An Approach to the Situation in the Metropolitan Region of Buenos Aires

Laura Pautassi

Laura Pautassi es investigadora independiente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas y del Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales "Ambrosio Gioja", Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires, Argentina.
E-mail: laura.pautassi@gmail.com

resumen

El objetivo del presente artículo es analizar las formas en que se movilizan niños, niñas y adolescentes (NNA) en la región metropolitana de Buenos Aires (RMA), y qué tipo de estrategias de cuidado despliegan los hogares, y con ello las mujeres para garantizar el acceso al sistema educativo en tanto acompañan a sus hijos e hijas en los trayectos escolares. Para ello se analiza en primer lugar la disponibilidad de oferta educativa en Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y en provincia de Buenos Aires, tanto dirigida a primera infancia, como a nivel de educación primaria, en base a la información disponible. En segundo lugar, se presentan los recorridos que realizan NNA para llegar a la escuela y quienes son sus acompañantes, y que medios de movilidad utilizan. El artículo concluye con recomendaciones de políticas de cuidado y transporte urbano que promuevan efectivamente abordajes transversales y favorezcan responsabilidades sociales de cuidado más equitativas.

palabras clave

educación / movilidad / cuidado / políticas públicas

summary

The objective of this article is to analyze the ways in which children and adolescents mobilize in the metropolitan area of Buenos Aires (MABA), and what kind of care strategies are deployed by households, and with that, women to guarantee access to the education system as they accompany their sons and daughters on their way to school. To that reason the first analysis is regarding the availability of educational provision in the autonomous city of Buenos Aires (CABA) and in the province of Buenos Aires, both for early childhood and primary education, based on the information available. In second place the paper presents the routes that children take to get to school and who are their companions, and what means of mobility they use. The article concludes with recommendations for urban transport and care policies that effectively promote transversal approaches and favor more equitable social care responsibilities.

keywords

education / mobility / care / public policies

1. Introducción

La literatura especializada en América latina ha abordado, en la primera década y media del siglo en curso, la dinámica de los sistemas de políticas sociales a partir de un pormenorizado análisis de los programas de transferencias condicionadas de ingresos (PTCI) y sus vinculaciones sectoriales, principalmente con los sectores salud y educación (Barrientos, 2004; Huber y Stephens, 2012; Levy, 2011). De esta forma, se consolidó una línea de análisis en directa comunión con las políticas aplicadas, conformando el nuevo campo denominado “protección social”, desplazando de esta forma, la centralidad que otrora tenían los estudios sobre el comportamiento del mercado de trabajo, hacia las definiciones vinculadas a las nuevas vías de acceso a prestaciones sociales por fuera de la relación salarial (Cecchini *et al.*, 2015; Filgueira, 2015).

Contrariamente a la posición de los regímenes bienestaristas, cuyos arreglos institucionales se basaron en garantizar una red de seguridad social a quienes portaban la condición de trabajadores asalariados formales y cuyos beneficios eran extensivos a su grupo familiar a partir de la cobertura de contingencias, el nuevo tratamiento instala el concepto de programa, prestaciones y beneficiarios en el marco de una constelación de interdependencias funcionales entre las familias, los mercados, la comunidad y las políticas sociales. De allí que se fueron definiendo nuevas tipologías regionales en materia de regímenes de bienestar (Filgueira, 1998; Martínez Franzoni, 2008), en donde emerge como central la división entre trabajo remunerado y no remunerado, dejando en evidencia la injusta asignación de este último a las mujeres, quienes no deciden precisamente si lo ejercen o no, sino que les ha sido delegado en las dinámicas sociales patriarcales, de las que las burocracias asistenciales se han hecho eco (Marco y Rico, 2013; Martínez Franzoni y Voorend, 2013).

De manera opuesta a lo que afirmaban los estudios económicos clásicos, el trabajo no remunerado se hace relativamente visible a partir de los esfuerzos asumidos por los estudios de género por subrayar que constituye trabajo y que, por lo tanto, produce valor económico, a pesar de su carácter no mercantil y prestado por las mujeres dentro de sus hogares (Borderías y Carrasco, 1994; Tronto, 1996), avanzando a la definición de la economía de cuidado (Razavi, 2007; Rodríguez Enríquez, 2012). Y así estamos ante la presencia de una suerte de *boom* del cuidado –*care boom*– (Pautassi, 2016) donde aquello que durante siglos fue invisibilizado cobra un valor de demanda social y política, ingresa como corriente de pensamiento teórica, se ha cuantificado, se incorpora el concepto de uso de tiempo, se identifica la injusta división sexual del trabajo y del cuidado, presentando evidencia concreta de la subordinación económica, política y social de las mujeres. Sin embargo su traducción en un reconocimiento efectivo y políticas concretas lejos está de ser automática.

A ello se debe agregar el importante paso propuesto desde los estudios de género, incorporando por primera vez el enfoque de derechos al cuidado, fundando su reconocimiento como un derecho humano, “el derecho a cuidar, ser cuidado y al autocuidado” (Pautassi, 2007) habilitando a partir de allí, el cumplimiento

de obligaciones por parte del Estado y avanzando en promover su ejercicio responsable por parte de varones y mujeres. Este impulso ha cobrado una enorme relevancia, ya que se han fundado políticas públicas considerando que el cuidado es un derecho, como el caso del sistema nacional de cuidados de Uruguay (Rico y Robles, 2016; Aguirre y Ferrari, 2014), pero también ya tiene un impacto normativo destacable, como el caso de la Constitución de la Ciudad de México (2017) o la Convención Interamericana de Protección de los derechos de las personas adultas de 2015 que reconocen explícitamente el derecho al cuidado.

A pesar de estos avances, no se ha logrado la incorporación en la corriente central de las políticas sociales. La situación actual da cuenta, por una parte de la persistencia de estudios económicos y sociales que sólo consideran trabajo al empleo, con una visión parcial y sesgada, negadora de la evidencia empírica sobre la multiplicidad de formas de trabajo mercantil y no mercantil. Y por otra parte, líneas de acción en el campo de la economía del cuidado o en la denominación clásica de trabajo reproductivo, que exhibe la complejidad de interrelaciones entre el trabajo no remunerado producido en los hogares por las mujeres, el trabajo comunitario y local en muchos casos con carácter voluntario y no remunerado (Pautassi y Zibecchi, 2010), y el área del cuidado mercantil, ya sea en instituciones privadas, los servicios de proximidad y cuidado domiciliario, y las prestaciones en los servicios públicos a cargo de trabajadoras y trabajadores que perciben una remuneración (Sojo, 2011).

Se presenta así una suerte de doble estándar. Por un lado, la política social sigue comportamientos inerciales en la dinámica sectorial, bajo el gran lema de avanzar sobre aumento de pisos de protección social (OIT, 2012) sin mayores cambios estructurales, los cuales están impregnados por un lenguaje de derechos que actúa como marco narrativo sin que se efectivice el verdadero ejercicio de derechos. La persistencia en el uso del concepto de beneficiario es elocuente al respecto (Arcidiácono y Zibecchi, 2017). La otra cara del estándar es el ingreso del cuidado en las agendas públicas, curiosamente sin impulso directo de los mecanismos para el adelanto de la mujer (MAM), sino en muchos casos desde los Ministerios de Desarrollo Social –con ausencia notoria de las carteras de Trabajo y Seguridad Social– como componentes de la protección social o sistemas de prestaciones de cuidado, pero sin aprovechar la oportunidad histórica de su ingreso como central en el campo de las políticas sociales. Esto es, no se ha incorporado de manera transversal como es el mandato del enfoque de género, del que están obligados a cumplirlo los Estados. Así ni el sistema educativo forma parte del abordaje actual del cuidado, a pesar de su centralidad en el mismo, como tampoco el sector salud y se van reproduciendo en cada área los dobles estándares.

Pero resulta más llamativo aún, en esta falta de abordaje transversal o al menos en base a interdependencias, la invisibilidad de un espacio vinculado a la dinámica cotidiana del ejercicio de derechos, tanto el derecho a la educación y al cuidado, como es la disponibilidad de medios –infraestructura de cuidado– que permite por ejemplo el acceso al sistema educativo. Me refiero concretamente no sólo a la disponibilidad de medios de transporte urbano sino a las formas y frecuencias con

que se resuelve cotidianamente el traslado de niños, niñas y adolescentes (NNA) en las ciudades latinoamericanas. Es decir, cómo, con quién y por qué medio se garantizan cotidianamente las movilidades en las ciudades y qué características asumen (Rico y Segovia, 2017).

El objetivo del presente artículo es analizar las formas en que se movilizan NNA en la región metropolitana de Buenos Aires (RMBA), y qué tipo de estrategias de cuidado despliegan los hogares, y con ello las mujeres en su condición de madres, para garantizar el acceso al sistema educativo. A tal fin se analiza en primer lugar la disponibilidad de oferta educativa en Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y en provincia de Buenos Aires, tanto dirigido a primera infancia, como a nivel de educación primaria, en base a la información disponible. En segundo lugar, y en base al análisis de los datos de la Encuesta de Movilidad Urbana (ENMODO) de RMBA se presentan los recorridos que realizan NNA para llegar a la escuela y con quien(es), es decir quienes son sus acompañantes, y que medios de movilidad utilizan.¹ A partir de ello, se establecen algunas vinculaciones que considero centrales para el abordaje de las políticas sociales que implican un esfuerzo por transversalizar las estrategias de cuidado con la oferta educativa y de movilidad vigentes en la región metropolitana de Buenos Aires. El artículo concluye con recomendaciones de políticas de cuidado y transporte urbano que promuevan efectivamente abordajes transversales y favorezcan responsabilidades sociales de cuidado más equitativas.

2. La oferta educativa en la región metropolitana de Buenos Aires

Una mirada, en base a los datos del Censo Nacional de Población de Argentina de 2010, muestra que la cobertura educativa a nivel primario es prácticamente universal para el total del país y para todas las jurisdicciones, con niveles superiores al 98%.² Estos resultados son parte de los esfuerzos desarrollados en los últimos años en relación con un incremento del porcentaje del gasto público en educación, la extensión de la obligatoriedad de la escolaridad hasta la finalización del secundario, y en menor medida la prolongación paulatina de la educación inicial a los 4 años y la incorporación de la modalidad de jornada completa en algunas escuelas. No obstante, la insuficiencia de información en lo que respecta a la calidad educativa, entre otros factores, hace evidente aspectos centrales que muestran las desigualdades estructurales.

En el caso del nivel inicial, particularmente dentro del rango de obligatoriedad de los 5 años, la cobertura promedio ronda el 91,4%, con una preeminencia del 96,7% en CABA. En relación con primera infancia, la cobertura decrece de manera proporcional con las edades, ya que en el caso de la sala de 4 años es relativamente alta en el total del país (69,8%), aunque se eleva a niveles entre el 80,7% y 90% en la provincia de Buenos Aires y en CABA respectivamente. Este mayor porcentaje de cobertura se vincula por una parte con la incorporación de la obligatoriedad en la Ley Nacional de Educación 26.206 de 2006, y por otra con un supuesto de que las familias consideran que ya se encontrarían “más maduros” para la permanencia en instituciones. Estos niveles decrecen signifi-

cativamente de manera proporcional con la edad de los NNA según muestra el siguiente cuadro.

Cuadro N° 1
Asistencia y cobertura educativa de niños y niñas (0 a 12 años).
Argentina, CABA y Provincia de Buenos Aires, Año 2010

Edad	Población	Matrícula escolar total (pub. y priv.)	Cobertura
TOTAL PAIS			
0 a 2	2.029.712	78.553	3,9
3	648.071	261.498	40,4
4	659.869	460.653	69,8
5	676.130	617.709	91,4
6 a 12	4.794.340	4.741.255	98,9
CIUDAD DE BUENOS AIRES			
0 a 2	102.190	14.243	13,9
3	31.572	23.944	75,8
4	31.876	29.008	91,0
5	32.338	31.280	96,7
6 a 12	214.422	212.647	99,2
PROVINCIA DE BUENOS AIRES			
0 a 2	785.447	36.490	4,6
3	251.578	137.315	54,6
4	256.810	207.335	80,7
5	261.386	241.369	92,3
6 a 12	1.798.218	1.779.566	99,0

Fuente: Rodríguez Enríquez y Pautassi (2014: 79) en base a datos del Censo 2010 y la Dirección Nacional de Información y Evaluación de Calidad Educativa, Ministerio de Educación de la Nación.

En cambio, para el total del país, la cobertura educativa de los niños y niñas de 3 años apenas alcanza al 40%, con un mayor porcentaje en la ciudad capital (con una tasa de cobertura para esta edad de 75,8%) y nuevamente en la provincia de Buenos Aires (54,6%), mientras que en las provincias del norte argentino, la cobertura es inferior al 20% del total de niños y niñas de esta edad. Sin embargo, el punto crítico en todas las jurisdicciones corresponde a la franja etaria entre 0-2 años, donde en general la oferta se traduce en salas maternales, y no llega al 4%, nuevamente con la excepción de la ciudad capital que duplica este promedio, ubicándose en el 13,9%, aunque todavía claramente insuficiente para atender las necesidades de espacios de cuidado, delegando por entero la responsabilidad en los hogares y dentro de ellos en las mujeres, sean las madres o otros familiares o personas del entorno (abuelas, cuñadas, tías, vecinas), o trabajo de cuidado remunerado, contratado para prestar servicios de cuidado en el interior del hogar (Rodríguez Enriquez y Pautassi, 2014).

En particular, esta oferta se complementa con los Centros de Desarrollo Infantil (CDI) creados en el ámbito de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENNAF) que a nivel nacional, en 2013 contaban con 150 CDIs, solo un 33,9% de la demanda y otros tipo de iniciativas como los Centros de Primera Infancia (CPI), que van variando entre jurisdicciones y con un rasgo marcadamente asistencialista dirigida a NNA en situación de vulnerabilidad. Es decir, nuevamente se produce un doble estándar, ya que aquella oferta de cuidado para primera infancia del sector educativo sigue parámetros formales del sistema educativo, se encuentra a cargo de maestras jardineras y personal especializado, mientras que los centros de cuidado infantil (en cualquiera de los tipos de programas existentes por jurisdicción) no cuentan con personal calificado, el trabajo es de corte asistencial, lo cual profundiza la desigualdad entre NNA que asisten a cada tipo de establecimiento, determinando trayectorias y desarrollos al inicio de la escolaridad obligatoria claramente desiguales.³

Ahora bien, se puede identificar una nueva brecha en relación con el tipo de provisión del servicio educativo, ya sea de establecimientos de gestión pública estatal y privada, en donde si bien el sector público tiene un importante peso en la matrícula, aunque con diferencias marcadas por grupo de edad, y por jurisdicción, en especial es visiblemente inferior para niños y niñas más pequeños. En efecto, la participación de los establecimientos de gestión pública para el total de la matrícula de esa edad, es inferior al 50%, con diferencias aún más notorias en la RMBA, dejando en claro diferencias marcadas por estrato socio-económico, en un mix caracterizado por el déficit de oferta pública en este nivel y el costo de la oferta privada, sin desconocer las pautas culturales vigentes en torno a las “mejores” formas de cuidar a niñas y niños pequeños.

Por otra parte, y siempre estableciendo las vinculaciones e interdependencias invisibilizadas, es sumamente relevante conocer la duración de la jornada escolar, dato central a los efectos de promover esquemas de conciliación de trabajo con responsabilidades familiares. La información disponible muestra que la mayoría de los jardines de infantes y maternales ofrecen jornada simple, concentrando la

permanencia de niñas y niños en muy pocas horas, a lo cual hay que sumar el tiempo del traslado cotidiano en relación con una permanencia tan acotada.

Cuadro N° 2
Participación de los establecimientos de gestión estatal en el total de matrícula por nivel y jurisdicción (en %). Año 2010

	Jardín Maternal	Sala de 3	Sala de 4	Sala de 5	Primaria
Total País	44,9	57,5	67,0	72,1	74,6
CABA	36,7	37,6	43,9	45,8	52,0
Provincia Buenos Aires	37,0	59,2	60,7	61,2	64,3

Fuente: Rodríguez Enríquez y Pautassi (2014: 79) en base a datos de la DINIECE, Ministerio de Educación.

Cuadro N° 3
Establecimientos escolares por tipo de jornada que ofrecen por jurisdicción. Año 2010

División político-territorial	TOTAL	Jardines Maternales			Jardines de Infantes		
		Jornada Simple	Jornada Doble	Relación (doble/simple)	Jornada Simple	Jornada Doble	Relación (doble/simple)
TOTAL PAÍS	84.394	76.722	7.672	10.0	980.847	24.590	2.5
CABA	15.386	12.048	3.338	27.7	26.400	16.454	62.3
Pcia. Bs. As.	38.543	35.411	3.132	8.8	384.132	3.360	0.9

Fuente: Rodríguez Enríquez y Pautassi (2014: 79) en base a datos de la INIECE, Ministerio de Educación.

Similares relaciones se presentan a nivel de escuelas primarias, a lo cual se suma el agravante en cuanto a la calidad de la educación, con pronunciadas diferencias entre jurisdicciones, en donde la CABA tiene los porcentajes menores de repitencia y desgranamiento educativo en relación con el resto de las jurisdicciones. Por otra parte, las desigualdades socioeconómicas se presentan de acuerdo con el estrato de ingresos. Tal como ya señalé, la tasa de asistencia de los niños y niñas de entre 0 y 2 años es baja para todos los grupos, pero es todavía más baja para

los niños y niñas que viven en hogares de los quintiles de ingresos más bajos. A modo de ejemplo, solo el 25,3% de los niños y niñas de 3 años que viven en hogares de menores ingresos, asisten a un establecimiento educativo, mientras que la asistencia de los que viven en hogares con mayores ingresos se aproxima al 50% (Rodríguez Enríquez y Pautassi, 2014).

De acuerdo con la información provista por la Encuesta de Gastos de los Hogares del INDEC, la mayor incidencia de hogares que declaran gastar recursos económicos en jardín de infantes para hijos e hijas entre 2 y 4 años es para los quintiles más altos (45%), mientras que alcanza un 2,8% para los de menores ingresos.

Por otro lado, resulta notoria la marcada segmentación en el rendimiento educativo y en la calidad educativa en el nivel básico, entre estratos socioeconómicos y entre regiones. Aun manteniéndose altos niveles de acceso a la educación primaria, las tasas de repitencia y abandono varían notoriamente a medida que decrece la posición socioeconómica de los hogares, y entre las provincias del Centro y del Norte del país.

Otro aspecto relevante que marca una debilidad es la escasa cobertura de establecimientos públicos que ofrecen servicios de doble jornada. Este es un aspecto relevante fundamental cuando el derecho a la educación se pone a dialogar con el derecho a la conciliación de la vida laboral y familiar de las madres y los padres, y se termina resolviendo de acuerdo con la disponibilidad de ingreso del hogar en el acceso a educación privada y generando nuevos círculos de inequidad. De esta manera, la conformación de la oferta educativa se convierte en sí misma en un vector de desigualdad, vulnerando aspectos fundamentales del derecho a la educación (Rodríguez Enríquez y Pautassi, 2014).

3. El recorrido escolar: clave para el ejercicio de derechos

Considerando que en Argentina viven 10 millones de niños, niñas y adolescentes (de 0 a 14 años de edad), de los cuales el 49,2% son mujeres y el 50,8% son varones, es importante conocer cuál es la disponibilidad de personas adultas dispuestas a cuidarlos. Un ejercicio usual es establecer la relación de dependencia directa entre estos NNA que requieren ser cuidados y las personas en edad activa (de 15 a 65 años) con capacidad potencial para cuidar muestra que es de 40, es decir, el equivalente de 0,4 NNA por cada adulto en edad activa. Es decir, en la Argentina actual hay 2,5 personas en edad activa por cada niño, niña o adolescente para cuidar. Sin embargo, esta relación es imprecisa, porque las personas con capacidad de cuidar a niños y niñas generalmente también deben cuidar a personas mayores, con lo cual si se considera que en Argentina hay 4,1 millones de personas mayores de 65 años, la relación de dependencia total (NNA y personas mayores en relación con personas en edad activa) se eleva a casi 60, o bien 0,6 personas dependientes por cada persona en edad activa. Por lo tanto, hay menos de dos personas (1,8 estrictamente) para cuidar a cada persona dependiente y da cuenta de la dimensión que adquiere el cuidado en Argentina, que en el caso de la RMBA, objeto de la presente indagación, la relación de dependencia es signifi-

cativamente menor en relación con el cuidado de NNA, en particular en CABA y municipios del conurbano bonaerense, si se considera en relación con provincias como el Chaco o Jujuy, pero va a ocurrir lo inverso con la tasa de dependencia de las personas mayores, que es más alta en la RMBA en relación con lo que sucede en las provincias del norte (Rodríguez Enríquez y Pautassi, 2014).

Cabe preguntarse entonces, en el caso de la zona metropolitana de Buenos Aires, que presenta la mayor densidad poblacional de todo el país, cómo se producen los desplazamientos urbanos, en éste caso, como se satisfacen demandas de cuidado con disponibilidad de personas para cuidar.

Partiendo de la base que toda movilidad constituye un desplazamiento motivado por el cumplimiento de una actividad con un fin específico, que comparte a su vez, elementos constitutivos de acto de cuidado como el tiempo, dinero e infraestructura, es importante analizar qué tipo de requerimientos son necesarios para garantizar el desplazamiento de los hogares hacia las instituciones educativas. Por otra parte, y vinculada con la relación de dependencia, en la mayoría de los casos, los traslados urbanos no son individuales, sino que requieren de un(a) “acompañante”, que como en el caso de los NNA, de las personas con discapacidad o adultos mayores en condiciones de autonomía relativa, la dependencia de otros acompañantes es mayor y en muchas ocasiones absolutamente indispensable.

Por otra parte, la literatura especializada en transporte señala que cada movilidad no tiene un fin en mismo, sino que es una demanda derivada, y en términos económicos se la considera una “des-utilidad” la cual tiene un costo tarifario y de tiempo utilizado, que afecta directamente el uso del tiempo libre o productivo que podría dedicarse a otras tareas (Galeota, 2016; Capelli, 2015). En general, este costo no se ha incorporado mayoritariamente en los trabajos vinculados a los costos directos asociados al cuidado, dejando de lado el peso o costo que la movilidad tiene en las tareas cotidianas.

Esta figura del “acompañante” claramente invisibilizada y atravesada por una falsa neutralidad, en la cual se desdibuja si este rol lo cumple una mujer y/o un varón, son claves para garantizar el acceso de los NNA al sistema educativo. El efecto en cada desplazamiento implica una modificación de los patrones de viaje habituales para “acomodarse” a las necesidades de la persona acompañada, que en el caso de los recorridos asociados a la asistencia a establecimientos educativos, implica un patrón de desplazamiento distinto del de una persona que viaja sola, no sólo en términos de tarifa y tiempo, sino también en la elección del tipo de transporte, lo cual no afecta únicamente al tiempo que insume “acompañar” sino al costo de duplicar la tarifa por el uso de un transporte público o privado, o inclusive si dispone de su propio vehículo.

A esta decisión inicial vinculada con la selección de recorridos, que sean más efectivos o directos, se le deben sumar las situaciones de riesgo asociadas a la inseguridad reinante en materia urbana, por cuestiones asociadas al tránsito (inseguridad vial), a las garantías que brindan los medios de transporte, la presencia de ciclovías en muchos casos y de manera transversal, la exposición a situaciones de violencia en general y de violencia de género en particular, en combinación con

múltiples situaciones asociadas a acoso callejero o la violencia en el transporte público (Rozas y Salazar, 2015). En otros términos, las ciudades no son espacios seguros para sus habitantes, situación que cobra otras complejidades en el caso de las mujeres y de las niñas y las adolescentes.⁴

Por otra parte, otro de los elementos centrales a la hora de contratar un servicio de transporte público o privado es la tarifa, la que a su vez se combina en el marco de una ecuación costo/tiempo y la adecuación del desplazamiento dado por la localización de la escuela (destino del acompañado) en relación al lugar de residencia de la persona o personas (origen del viaje) y el lugar en donde se localiza el puesto de trabajo remunerado (destino final del acompañante) o el regreso al hogar en caso de tareas de cuidado no remuneradas. Todas estas situaciones se encuentran en general invisibilizadas, y en muchos casos se presentan con situaciones dramáticas, ya que en muchos barrios o zonas marginales de la RMBA no existen medios de transporte, o el que se dispone es menor a la demanda de traslados, o su frecuencia es contraria a la demanda de los horarios escolares –considerando el peso de la jornada simple en muchos casos– sino además la accesibilidad desde distintos puntos geográficos y sectores socioeconómicos. Pero aún más invisibilizada se encuentra la figura del(a) acompañante de cada viaje escolar, que dadas las circunstancias anteriores, en muchos casos no sólo incluye las primeras edades sino que se extiende durante la adolescencia.

3.1. El acceso a la información

Un aspecto decisivo para llevar a cabo la anterior indagación refiere a la disponibilidad de fuentes de información; en el caso de la RMBA se cuenta con los datos que ofrece la Encuesta de Movilidad Domiciliaria (ENMODO) realizada por la Secretaría de Transporte de la Nación entre los años 2009 y 2010 que tuvo como objetivo caracterizar los patrones de movilidad cuantitativa y cualitativa de las personas.⁵ En base a dicha fuente se realizaron distintos procesamientos específicos, buscando caracterizar la incidencia de viajes de acompañamiento a un centro escolar, partiendo por identificar los hogares con presencia de un niño, niña o adolescente (hasta 17 años inclusive) que realizaron al menos un viaje en el período de referencia.⁶ Se considera como “viaje” a aquellos recorridos que los/as encuestados/as declaran haber realizado y cuyo origen o finalidad fue la concurrencia a un establecimiento educativo.

Cabe destacar que el objetivo de dicha encuesta no fue analizar el tema de interés del presente artículo, como tampoco fue diseñada para captar asimetrías de género. Sin embargo, permite establecer algunas relaciones interesantes, a partir de identificar como unidad primaria de análisis a las personas que viajaron y que viven en hogares con NNA, que representa al 40% de las personas encuestadas, con representación de más de 5.3 millones de acuerdo al marco muestral. De estos hogares, el 51% que declaran haber viajado son mujeres y el 49% son varones, por lo que el universo de indagación queda circunscripto a 14.038 casos efectivos con representatividad estadística de aproximadamente 2.7 millones de mujeres.

Los datos que aporta dicha fuente muestran que el 62.4% de las personas encuestadas vive en hogares con al menos un NNA, de las cuales el 62.6% declaró haber viajado al menos una vez mientras que un 37.4% no realizó ningún viaje, y un 37.6% habita en hogares sin niños, niñas o adolescentes.⁷

A pesar de los límites de la fuente de información, surge claramente que en aquellos hogares con al menos un NNA se desplazan más que el resto de los hogares (Ver Cuadro N° 4).

Cuadro N° 4
Incidencia de viajes en hogares con niños, niñas y adolescentes,
Región Metropolitana de Buenos Aires, Años 2009-2010 (en %)

	Incidencia hogares con al menos un NNA	% de hogares con NNA que realizaron un viaje	
		En relación a los que realizaron al menos un viaje	En relación a los hogares con NNA
Total	62,7	65,8	96,6
Partidos Prov. Buenos Aires	66,8	69,8	96,6
Ciudad de Buenos Aires	49,1	52,3	96,6

Fuente: Elaboración propia Proyecto PDTS 591, en base a Encuesta de Movilidad en el Área Metropolitana de Buenos Aires, ENMODO 2009-2010.

Es notorio que entre los hogares con al menos un NNA que no realizaron viajes, la vulnerabilidad en general es mayor, entre otras razones por la mayor presencia de mujeres como sostén de hogar, que además tienen un menor nivel educativo alcanzado y ubicadas en los quintiles de ingresos más bajos.⁸ A su vez, se presentan nuevas situaciones de vulnerabilidad que enfrenta el cuidado cotidiano, concentrado en las mujeres, en quienes cae el peso del “acompañamiento” de manera clara: 74.4% de las acompañantes a un centro educativo son mujeres y sólo acompañan un 25.6% de los varones.

Cuadro N° 5
Perfil de hogares con NNA y por tipo de viajes.
Región Metropolitana de Buenos Aires, Años 2009-2010 (en %)

		Hogares		
		Hogares sin NNA	Hogares con NNA que no realizaron viajes	Hogares con NNA que realizaron al menos un viaje
Nivel educativo del sostén de hogar agrupado	Total	100,0	100,0	100,0
	NE bajo	44,8	58,8	52,0
	NE medio	31,3	27,4	29,9
	NE alto	20,3	7,2	15,3
	Otro tipo	0,1	0,0	0,1
	Sin información de nivel	3,5	6,6	2,8
Quintil ingreso per cápita del hogar	1	8,1	46,2	34,4
	2	16,4	26,0	24,5
	3	21,6	14,4	18,1
	4	25,1	10,8	13,8
	5	28,8	2,6	9,3
Mujer como sostén del hogar	No	63,2	71,4	74,1
	Si	36,8	28,6	25,9

Fuente: Elaboración propia Proyecto PDTS 591, en base a Encuesta de Movilidad en el Área Metropolitana de Buenos Aires, ENMODO, 2009-2010.

Los hogares con jefatura femenina, en base a la muestra de la ENMODO representan el 26.4% de mujeres, mientras que un 73,6% de los varones son el principal sostén del hogar. Pero a su vez, el 41.9% de las personas que además de ser sostén de hogar acompañan a otro miembro a un centro educativo son mujeres, y el 58.1% restante son varones, dando cuenta de una importante carga de responsabilidades concentradas en las mujeres, que se eleva a un 88% en los casos de mujeres que no son el principal sostén del hogar.

Cuadro N° 6
Viajantes en hogares con NNA según sean principal sostén del hogar y por
acompañamiento. Región Metropolitana de Buenos Aires, Años 2009-2010
(en %)

Condición de sostén del hogar	Condición de acompañamiento a centro educativo	Sexo		
		Femenino	Masculino	Total
No es principal sostén	No acompaña a centro educativo	56.8	43.2	100.0
	Si acompaña a centro educativo	88.1	11.9	100.0
	Total	60.0	40.0	100.0
Es principal sostén	No acompaña a centro educativo	24.3	75.7	100.0
	Si acompaña a centro educativo	41.9	58.1	100.0
	Total	26.4	73.6	100.0

Fuente: Elaboración propia Proyecto PDTS 591, Encuesta de Movilidad en el Área Metropolitana de Buenos Aires, ENMOD0 2009-2010.

Cuadro N° 7
Viajantes por hogar, sexo y modo de transporte. Región Metropolitana de
Buenos Aires, Años 2009-2010 (en %)

	Sexo		
	Femenino	Masculino	Total
Sólo modo público	37.4	35.4	36.5
Sólo modo privado	14.0	25.6	19.7
Sólo modo no motorizado	35.3	29.8	32.6
Modo público y privado	4.8	3.7	4.3
Modo público y no motorizado	5.0	2.9	4.0
Modo privado y no motorizado	2.5	2.0	2.2
Modo público, privado y no motorizado	0.9	0.5	0.7
Total	100.0	100.0	100.0

Fuente: Elaboración propia Proyecto PDTS 591, en base a Encuesta de Movilidad en el Área Metropolitana de Buenos Aires, ENMOD0, 2009-2010.

Otro de los aspectos que cobran notoriedad es el tipo de viajes que realizan las mujeres ya que en su mayoría se trata de viajes en transporte público o no-motorizado, mientras que los varones realizan proporcionalmente más cantidad de viajes en modo privado, y con mayor prevalencia de las mujeres en desplazamientos a pie (más de tres cuadras) o en bicicleta, en una relación de un 5% y los varones sólo lo utilizan en un 3%.

En relación con la frecuencia, las mujeres realizan proporcionalmente mayor cantidad de viajes que se elevan entre dos viajes (77%) o cuatro viajes (12%) por día y más de cuatro viajes (5%). Por el contrario, los varones realizan hasta dos viajes por día centralmente (83,4%). Estos datos muestran un uso del tiempo diferenciado entre mujeres y varones con responsabilidades familiares particularmente significativo ya que, en general, la norma de desplazamiento es hasta dos viajes diarios, pero en el caso de las mujeres se vincula con una multiplicidad de tareas que incluyen compra de alimentos, pago de servicios, asistencia a centros de salud entre otras actividades. Al mismo tiempo, la duración de la jornada escolar tiene una incidencia directa en el número y frecuencia de traslados, sean en transporte motorizado o a pie. Concordantemente, la tasa de generación de viajes –que muestra los viajes promedio de una persona por día– es mayor entre las mujeres (2.51) que entre los varones (2.30). La totalidad del universo de personas que viven en hogares con NNA tiene una tasa de generación de viajes de 2.41 dando cuenta nuevamente de la mayor cantidad y diversidad de situaciones que la presencia de NNA implica.

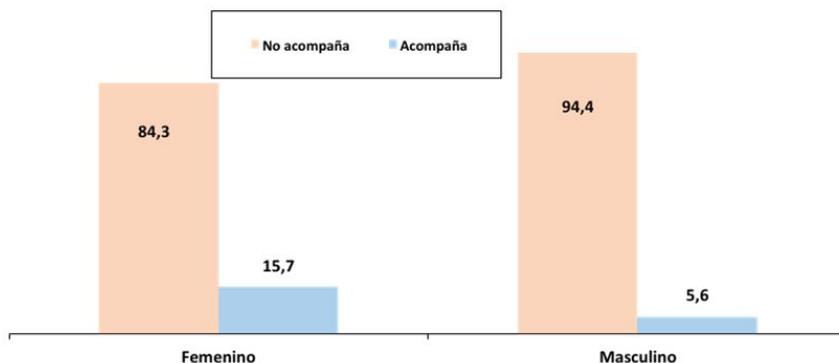
El tipo de medios de transporte seleccionado se vincula también con las particularidades que asume el cuidado en la región metropolitana. Los datos nos muestran que proporcionalmente más mujeres se movilizan en colectivo urbano, van a pie (36%) o toman taxis (3,4%) mientras que proporcionalmente más varones utilizan el automóvil (21,8%) o la motocicleta para movilizarse (1,9%). En el caso del subterráneo, aplica solo a la ciudad de Buenos Aires y hay escasas diferencias en su uso para mujeres (1%) y varones (1,3%).

3.2. Rumbo a la escuela

La necesaria mirada sobre los recorridos escolares cotidianos de NNA y sus acompañantes no ha sido considerado en la fuente de información disponible que es la Encuesta ENMODO, ya que la incidencia de este modo de transporte es muy baja en relación con la muestra –menos del 4% de niños, niñas y adolescentes de 4 a 17 años– y no permite desagregaciones estadísticamente representativas, como tampoco identificar certeramente quien acompaña y a quien.⁹

A pesar de las limitaciones metodológicas, ciertas relaciones interesantes se pueden analizar como el hecho que hay mayor presencia de “NNA acompañados” en los hogares con mayores ingresos, mientras que en los demás quintiles no se observan diferencias estadísticamente significativas, quedado en claro que el peso de llevar los NNA a la escuela recae en las mujeres (Ver Gráfico N° 1).

Gráfico 1
Viajantes de hogares con NNA por sexo y por acompañamiento. RMBA, 2009-2010



Fuente: Elaboración propia Proyecto PDTS 591, en base a Encuesta de Movilidad en el Área Metropolitana de Buenos Aires, ENMODO 2009-2010.

Por otra parte, este acompañamiento va a insumir un mayor tiempo a las mujeres, quienes proporcionalmente realizan más viajes de menos de 15 minutos, mientras que mayor número de varones realizan viajes de más de 30 minutos, con un tiempo de espera también diferenciado: la espera es mayor para las mujeres, entre 10 y 20 minutos, mientras que los varones esperan 10 minutos o menos, en base a todas las etapas de los viajes declarados. Esta desigual distribución del tiempo se vincula además con las cuadras caminadas, que en el caso de las mujeres caminan entre 1 y 10 cuadras en relación con los varones quienes en general caminan menos o directamente no caminan. Las explicaciones a este fenómeno se vinculan nuevamente con los anteriores aspectos señalados: el costo tarifario, la falta de disponibilidad de medios privados de transporte o el déficit de los servicios públicos de transporte o, en otros casos, directamente su inexistencia. A estos factores, se debe agregar una mayor elasticidad en las mujeres en relación con su tiempo, en desmedro de horas de descanso o de disponibilidad para otros fines.

Por otra parte, entre las mujeres y varones que viven en hogares con NNA se observa una sobrerrepresentación de mujeres que declaran ser “amas de casa” (18%), es decir, dedicadas tiempo completo a trabajo de cuidado no remunerado, y declarando ser activas laboralmente el 34% de las encuestadas. En el caso de los varones, declaran encontrarse trabajando un 52,3%, y una proporción similar de mujeres y varones estudiantes, y solo un 0.3% de los varones declara dedicarse al cuidado de manera exclusiva. Cabe señalar que en el caso de perceptores de Programas de Transferencia Condicionada de Ingresos (PTCI) son exclusivamente

mujeres, ya que en general son las perceptoras de las transferencias, aunque no sus titulares.

Cuadro N° 8
Viajantes de hogares con NNA por sexo y condición de actividad
Región Metropolitana de Buenos Aires, Años 2009-2010 (en %)

	Sexo		
	Femenino	Masculino	Total
Menor de 14 años	29.2	30.1	29.6
Trabaja	33.7	52.3	42.8
Jubilado/Pensionado	1.6	1.0	1.3
Desocupado (busca trabajo)	1.9	2.0	1.9
No Trabaja (No busca trabajo)	0.6	0.4	0.5
Rentista	0.1	0.0	0.1
Estudiante	14.2	13.2	13.7
Ama de casa	17.9	0.3	9.3
Inactivo por discapacidad	0.1	0.2	0.2
Perceptor de Programa de Transferencia Condicionada de Ingresos (PTCI)	0.4	0.0	0.2
No trabaja, pero mantiene trabajo	0.3	0.4	0.4
Ns/Nc	0.0	0.0	0.0
No tiene	0.0	0.0	0.0
TOTAL	100.0	100.0	100.0

Fuente: Elaboración propia Proyecto PDTS 591, en base a Encuesta de Movilidad en el Área Metropolitana de Buenos Aires, ENMODO 2009-2010.

Este último aspecto se vincula con un tema no menor que refiere al costo de acompañar y que, en general, en Argentina no hay una política de subsidios diferenciales para el transporte urbano. Concretamente, para el transporte público de pasajeros en las áreas urbanas, la forma que se ha establecido para garantizar el acceso es a partir de subsidios a las tarifas. Se trata de tarifas estudiantiles, en dos situaciones: i) el Boleto Escolar (Res. ST. 106/39) destinado a alumnos y alumnas de escuelas públicas que se encuentren cursando el ciclo: Preescolar (sala de 5 años), Primario (1° a 7° grado) y 1° y 2° año de enseñanza media (1° y 2° año sec.); ii) Boleto Estudiantil (Res. S.T. N°2/89) destinado a alumnos y alumnas de colegios públicos que se encuentren cursando: a) de 3° a 5° año de la escuela media, b) para alumnos de colegios privados con subvención estatal, que se encuentren cursando entre 1° a 5° año de la escuela media y para alumnos de establecimientos terciarios no universitarios, públicos o privados con aporte estatal. Este beneficio, se extiende a todas las tareas estudiantiles obligatorias, sean regulares o complementarias.

Este trámite suele insumir un tiempo importante, ya que debe realizarse al inicio del ciclo lectivo o los primeros días del mes. En el caso de las credenciales de colegios secundarios y terciarios deben renovarse semestralmente.¹⁰ El boleto escolar es gratuito para viajes en tren urbano y para buses urbanos es de 0,05 centavos, en comparación con los 6 pesos que cuesta un boleto de tarifa plena en la RMBA. En el caso del boleto estudiantil es el 50% del boleto mínimo. Existen medidas similares para estudiantes en transporte interurbano de pasajeros. En el caso de la CABA y la provincia de Buenos Aires se ha adoptado el boleto estudiantil gratuito que incluye hasta 50 viajes mensuales, para nivel primario, secundario y para estudiantes de la Universidad Nacional de La Plata.¹¹

Sin embargo, el subsidio aplica solo al NNA no así al/a acompañante, que generalmente es la madre que debe pagar la tarifa normal por el desplazamiento. Solo se establecen descuentos del 40% y hasta 55% en las tarifas de los servicios que utilizan la tarjeta SUBE (Sistema Único de Boleto Electrónico) aplicable a los siguientes casos: jubilados y/o pensionados, receptores de la Asignación Universal por Hijo (AUH), Asignación por Embarazo (AUE), perceptores plan Progresar, Argentina Trabaja y Programa “Ellas Hacen”; personal de trabajo en casas particulares, ex-combatientes de Malvinas, monotributo social y pensiones no contributivas. En este caso el trámite es en línea y se habilita al hacer uso de la tarjeta. Sin embargo en contextos de alta vulnerabilidad y donde el peso de la transferencia monetaria recae sobre el cumplimiento de la condicionalidad –en el caso de la AUH y AUE en la asistencia escolar y controles sanitarios– la inexistencia de medios públicos de transporte o la imposibilidad de gestionar el subsidio tarifario, ponen en riesgo la continuidad de la percepción monetaria, ubicando nuevamente a los destinatarios –en este caso las mujeres con responsabilidades familiares– en una situación de vulnerabilidad.

En síntesis, medidas vinculadas directamente a la movilidad escolar se concentran en respuestas de reducción tarifaria para los NNA y en el caso de acompañantes, si se encuentran entre los grupos destinatarios de medidas de reducción entre 50 y 40% del valor del boleto. Pero no necesariamente incluye a todos/as los/as acompañantes que requieren disminución tarifaria.

3.3. ¿Cuida quien acompaña?

El interrogante que abre este apartado se vincula con una preocupación central direccionada a la injusta organización social del cuidado. Tal como muestran los datos relevados, no sólo la disponibilidad de infraestructura escolar adecuada es limitada, especialmente en el caso de primera infancia, sino que el flujo de viajes mayoritariamente se da en situación de acompañante y relación directa con niños y niñas pequeños, especialmente entre 4 y 12 años (ciclo escolar obligatorio). Al utilizar como fuente la Encuesta ENMODO, y no ser una encuesta que vincule cuidado y movilidad, limita la captación por ejemplo de la movilidad en primera infancia, pero dada la baja incidencia del desplazamiento para acompañar niños y niñas menores de 3 años presupone la permanencia de ellos en el hogar. Este dato pueda estar indicando además la presencia de arreglos de cuidado vincula-

dos a la cercanía, como el caso de delegar el cuidado a familiares cercanos o con vecinas.

En el caso de los adolescentes, disminuye el peso de los acompañantes y un 19% de ellos se moviliza sin acompañante, al menos, de acuerdo con el relevamiento no viaja acompañado por un integrante de su hogar. Por otra parte, la ENMODO no permite visualizar aquellos casos en que son los adolescentes los que acompañan a los hermanos más pequeños en el trayecto hacia la escuela, que suele ser una práctica frecuente en muchos hogares.

Cuadro N° 9
Viajantes de hogares con NNA por grupo etario y por acompañamiento.
Región Metropolitana de Buenos Aires, Años 2009-2010 (en %)

	Acompañó	No Acompañó	Total
Exclusivamente niños y niñas de 0 a 3 años	5.5	8.3	8.0
Con al menos un niño o niña de 4 a 12 años sin presencia de adolescentes	63.7	41.8	44.1
Con presencia de adolescentes exclusivamente	6.2	19.0	17.7
Con presencia de niños, niñas y adolescentes	24.6	30.9	30.2
TOTAL	100.0	100.0	100.0

Fuente: Elaboración propia Proyecto PDTS 591, en base a Encuesta de Movilidad en el Área Metropolitana de Buenos Aires, ENMODO 2009-2010.

Estos datos, al desagregarse por sexo, claramente muestran la manera cómo aumenta la proporción de mujeres que realizan el acompañamiento, situándose como las principales acompañantes, alcanzando un máximo de 78.4% versus un 21.6% de varones en el caso de los hogares con solo niños y niñas de 0 a 3 años, o en el caso de la presencia de adolescentes acompañan en un 60,7% mientras que los varones lo hacen en un 39,3%.

Por otro lado, es llamativo un sector que no ha demandado atención, tanto a nivel nacional como en las provincias y municipios, que refiere al transporte escolar. Las corrientemente denominadas “combis escolares” refieren a buses o colectivos que ofrecen un servicio domiciliario privado a las familias, que consiste en recoger a los NNA de sus hogares y trasladarlos –generalmente “ida y vuelta”– a los establecimientos educativos. Se trata de un servicio “puerta a puerta”, totalmente desregulado y con bajísimos niveles de fiscalización, en los que la oferta se

construye por mecanismos “de boca en boca” para su contratación y con arreglos informales con las escuelas “autorizantes”, aunque sin asumir responsabilidad alguna por dicho servicio. Los directivos de las instituciones “facilitan” el acceso al estacionamiento y las autorizaciones para el retiro de los niños y niñas, pero sin que eso determine vínculo alguno entre la escuela y el transportista. Esta situación se da tanto en los establecimientos de gestión estatal como privada y se “descarga” la responsabilidad en las familias y en el transportista.

En términos normativos, la regulación de estos servicios se hace a nivel municipal a través de ordenanzas, con las consiguientes inscripciones en registros y verificación del cumplimiento de los requisitos vinculados a las habilitaciones del vehículo, del chofer a cargo, del acompañante obligatorio para tareas de supervisión, apertura de puertas, cruce de calle de los NNA.¹² Sin embargo, no existe una práctica sistemática asociada a la publicación de listados de transportes autorizados por jurisdicciones o por distritos escolares, en la cual las familias puedan consultar la oferta.¹³

En síntesis, no se han implementado sistemas de provisión pública, con unidades de transporte de carácter público para movilizar a los NNA desde sus hogares o desde “puntos de encuentro” por jurisdicciones, sino que esta oferta de transporte escolar es solo privada (Pautassi, 2017).

4. Hacia una agenda de políticas sociales en movimiento

El análisis desarrollado para la región metropolitana, con las limitaciones metodológicas expuestas, permite identificar las desigualdades tanto en el acceso a la educación, a las jornadas escolares, al uso del transporte público, como también deja en claro la injusta organización societal del cuidado. Así, tal como diversos estudios han señalado (Rico y Segovia, 2017; Jirón, 2007), las asimetrías en el uso de las ciudades, donde las discriminaciones de género se reproducen en el territorio marcando itinerarios cotidianos atravesados por la injusta división sexual del trabajo (Rossel y Hernández, 2013) y donde la forma predominante de resolución del cuidado se encuentra estratificada por niveles de ingreso. La ausencia de políticas públicas transversales que establezcan las interrelaciones aquí identificadas deja a importantes sectores de la población total o parcialmente aislados, sea por la falta de disponibilidad de transporte público o por falta de acceso por razones tarifarias o simplemente como consecuencia de estar invisibilizado, perjudicando a miles de hogares, y dentro de ellos, a los niños, niñas y adolescentes en el ejercicio de su derecho a la educación y a ser cuidados.

Por otra parte, esta ausencia de políticas sociales integrales transfiere a las familias, y en ellas a las mujeres, las responsabilidades no sólo de cuidado, sino de garantizar el ejercicio del derecho a la educación y salud de sus hijos e hijas, aún en contextos de ausencia de medios de transporte o a desplazarse en espacios urbanos atravesados por diversas manifestaciones de violencias. Allí debe considerarse que no sólo se presentan situaciones de violencia de género sino también situaciones vinculadas al *bullying* escolar u otro tipo de abusos que pueden ser perpetrados sin que se visibilicen. Todas aquellas situaciones obvias desde las frecuencias,

recorridos, inseguridad y violencia, por más frecuentes que resulten no significa que se hayan resuelto de manera apropiada.

En el caso de la región metropolitana de Buenos Aires, y con diferencias de accesibilidad notables entre la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el conurbano bonaerense, en cada desplazamiento –individual, grupal o colectivo– analizado, se identifica la falta de coordinación entre las demandas del sistema educativo, la división sexual del trabajo, el uso asimétrico del tiempo y un sistema de movili- dades que trascienda la oferta de transporte público y que se ubique en coordinar esfuerzos locales y nacionales que confluyan en un uso del espacio público más equitativo.

Si se continúa analizando como dos instancias diferenciadas, se perderá –entre otras cosas– el eje del debate en el cual la actividad a realizar se entrecruza con la necesidad de atender en una “secuenciación” de actividades, tareas y demandas que muchas veces son conflictivas. En otros casos las tareas de cuidado tienen una dinámica de superposición que es necesario que la política social la haga propia y defina circuitos y sistemas integrales.

El ejemplo analizado de los desplazamientos escolares, es paradigmático en muchos sentidos, en tanto se ubica en las zona de mayor concentración de Argentina, incluyendo la jurisdicción más rica como el caso de CABA, y donde no se han implementado a la fecha formas integrales de abordaje y de provisión que trasciendan las medidas puntuales. En la medida que permanezca invisibilizado el tema y por ende desatendido, será difícil revertir no sólo las inequidades existentes sino avanzar en sistemas educativos que garanticen la calidad y por ende el ejercicio de la autonomía, tanto de NNA como de sus madres, que hoy son quienes no sólo cuidan sino acompañan y establecen “como pueden” una ruta de movilidad y cuidado, con enorme carga de responsabilidades, sin disponer de medios y a costa de su tiempo, salud y bienestar.

De esta forma urgen diversas acciones desde los decisores públicos. Entre las medidas que se deben adoptar, es sumamente relevante diseñar fuentes de información que incorporen variables de género y cuidado, de modo de conformar he- rramientas que potencien otras fuentes de información, como las encuestas de uso del tiempo, y que se avance hacia respuestas integrales. Asimismo debe garantizarse la periodicidad en las fuentes de información, y que por ejemplo se estimule en las encuestas de uso del tiempo la incorporación de la movilidad. Por lo mismo, en las encuestas de violencia de género también debe incorporarse el registro en torno a las situaciones que sufren las mujeres en el espacio público.

La relación entre vulnerabilidad e inseguridad de tránsito es otro de los temas a tener en cuenta. Muchos establecimientos educativos no tienen líneas cebras o personal que asista a los alumnos en el momento de ingreso y egreso, que se acrecienta si son adolescentes, etapa en la que la asistencia va disminuyendo pero no así el riesgo. Actualmente no sólo no se identifica al peatón(a) como un actor relevante sino que no se repara en la carga de cuidado que tienen las mujeres, que a su vez, es directamente dependiente del tiempo, dinero e infraestructura de cuidado. Estas interrelaciones son parte integrante de la política social y no

pueden ser consideradas de otra dependencia funcional, en este caso de las áreas de transporte, sino que se debe trabajar de manera mancomunada. El “mercado” de los transportes escolares requiere una urgente mirada y solución a las actuales formas de prestación.

Las recomendaciones de una agenda de política social “en movimiento” expuesta, lejos están de ser exhaustivas, sino que buscan alertar sobre la necesidad de promover una dinámica de respuestas universales e integrales, tanto en materia de hábitat y de avanzar en el ejercicio de un derecho a la ciudad para todos y todas. Pero principalmente debe impulsarse una nueva concepción de la política social efectivamente “atravesada” por un enfoque de género y de derechos, de la cual por otra parte el Estado Nacional como las provincias se encuentran obligados a hacerlo por mandato constitucional. En la medida que se siga resolviendo por programas, por “beneficios” y sin articulaciones entre sí y con el territorio, poco se avanzará en mejorar la calidad de vida, educativa, promover la autonomía y garantizar vidas libres de violencias.



Referencias

1. Este artículo presenta resultados parciales alcanzados en el marco del Proyecto de Desarrollo Tecnológico y Social IP591: “Políticas públicas en contexto de marginaciones sociales. Una aproximación al análisis de las capacidades estatales y la equidad de género en la región metropolitana”, Universidad de Buenos Aires, Universidad Nacional de San Martín y Equipo Latinoamericano de Justicia y Género, con financiamiento de CONICET, Período 2015-2017. Una primera versión de resultados se encuentra en Pautassi (2017).
2. En algunas jurisdicciones la tasa puede estar levemente sobreestimada por considerar el rango de edad hasta 12 años. Los datos que se presentan a continuación fueron elaborados en el marco del estudio de Rodríguez Enríquez y Pautassi (2014: 78-87).
3. En el caso de CABA, la oferta de cuidado de primera infancia se concentra en: Jardines de gestión pública de la CABA, los Centros de Desarrollo Infantil (CeDIs) y los Centros de Primera Infancia (CPIs). De estos, hay 282 jardines de gestión pública dependientes de la Dirección de Nivel Inicial del Ministerio de Educación de la ciudad, que atienden niñas y niños de menos de 1 año hasta 3 años inclusive (Jardines Maternales, Escuelas Infantiles, Jardines de Infantes Integrales, Jardines de Infantes Nucleados, y los dependientes de Institutos de Formación Superior); 20 Centros de Desarrollo Infantil (CeDIs) dependientes de la Dirección General de Niñez y Adolescencia del Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat de la Ciudad de Buenos Aires; y 72 Centros de Primera Infancia (CPIs) dependientes de la Dirección General de Fortalecimiento de la Sociedad Civil, dependiente también el Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat de la Ciudad de Buenos Aires. Esta oferta también se construye con el doble estándar.
4. En un texto de reciente aparición se analiza “¿Quién cuida en las ciudades?” y presenta una serie de estudios de casos en ciudades de América latina en donde la violencia, inseguridades varias afectan las formas de vida de mujeres y varones (Rico y Segovia, 2017).
5. La encuesta buscó identificar los patrones de movilidad en un día hábil típico, encuestando a razón de un hogar cada 150 hogares, respetando de esta forma la representatividad muestral. La RMBA comprende a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y 42 partidos del Gran Buenos Aires, de los cuales fueron encuestados hogares de CABA y 27 partidos. El alcance comprendió a 22.710 hogares y a 70.321 personas que fueron encuestadas (ENMOD0, 2015).
6. El procesamiento de la información fue realizado en el marco del Proyecto de Desarrollo Tecnológico y Social IP591: “Políticas públicas en contexto de marginaciones sociales. Una aproximación al análisis de las capacidades estatales y la equidad de género en la región metropolitana”, Universidad

de Buenos Aires, Universidad Nacional de San Martín y Equipo Latinoamericano de Justicia y Género, y los resultados preliminares publicados en Pautassi (2017).

7. El recuento no ponderado para esta caracterización es de 438.791 personas representando 8.143.829 de personas, mientras que aquellos hogares sin NNA representan a 4.842.056 personas (Pautassi, 2017).

8. Es preciso destacar que este grupo es muy pequeño muestralmente.

9. Al consultar la encuesta ENMODO sobre origen y destino del viaje, incluyendo una categoría de “acompañamiento a establecimiento escolar” y otra “estudios”, no se identifica a quién se acompaña a la escuela, solo pudiendo analizarse cuántos niños, niñas y adolescentes viven en hogares que algún miembro declara acompañar, pero no discrimina la edad de quién acompaña y quién es la persona acompañada.

10. Para acceder se deben realizar trámites directamente por el interesado o sus padres, presentando además de la solicitud, constancia de alumno o alumna regular y se tramita ante la propia empresa prestataria del servicio. Si utiliza dos buses urbanos de empresas diferentes, debe hacer dos trámites, o si utiliza subterráneo o trenes urbanos deben realizar otro trámite ante la empresa concesionaria del servicio. El boleto estudiantil es gratuito y el boleto escolar requiere presentación de una fotografía, que si la provee el interesado, el precio equivale a tres boletos mínimos, de lo contrario, el costo es de 6 boletos, Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT).

11. Fuente: <http://www.gba.gov.ar/boleto>. Cabe señalar que el cuadro tarifario en general y las modalidades de subsidio difieren en cada provincia, con disparidades notorias en cada una de las jurisdicciones.

12. La Secretaría de Transporte de la Nación, a través de la Comisión Nacional de Regulación de Transporte (CNRT), ofrece la posibilidad de formular consultas para los viajes de egresados (que se realizan al finalizar ciclos educativos y también por oferta privada mercantil) particularmente si la empresa se encuentra autorizada, si el chofer y el vehículo han pasado los controles correspondientes y también se ha avanzado en establecer responsabilidades para los transportes o micros de larga distancia, estableciendo que niños y niñas menores de seis años no pueden viajar solos, entre 6 y 12 años deben estar acompañados por los padres o persona autorizada y entre 13 y 17 años pueden viajar solos pero requieren contar con una autorización expresa de sus padres o representantes.

13. En la región metropolitana, las regulaciones están dadas por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Ley 2148, Código de tránsito y Transporte de la Ciudad y Decreto Reglamentario N° 1031/2008). En el caso de la CABA dispone de un registro en línea de conductores autorizados y de acompañantes para verificar las habilitaciones correspondientes.

Bibliografía

R. AGUIRRE y F. FERRARI (2014), “La construcción del sistema de cuidados en el Uruguay: En busca de consensos para una protección social más igualitaria”, *Serie Políticas Sociales* N° 192 (LC/L.3805), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

P. ARCIDIÁCONO y C. ZIBECCHI (2017), *La trama de las políticas sociales. Estado, saberes y territorio*, Colección Derechos Sociales y Políticas Públicas, Buenos Aires, Editorial Biblos.

ARGENTINA, SECRETARÍA DE TRANSPORTE DE LA NACION (2015), Encuesta de Movilidad Domiciliaria: ENMODO. Buenos Aires, 2011. Disponible en: <http://datar.noip.me/dataset/encuesta-de-movilidad-domiciliaria-2009-2010-amba>

C. BORDERÍAS y C. CARRASCO (1994), “Las mujeres y el trabajo: aproximaciones históricas, sociológicas y económicas”, en C. BORDERÍAS, C. CARRASCO y C. ALEMANY (comp.), *Las mujeres y el trabajo. Rupturas conceptuales*, Barcelona, ICARIA-FUHEM.

L. CAPELLI (2015), “Analysing the relation between public transport provision and social exclusion in the Metropolitan Area of Buenos Aires”, United Kingdom, University of Leeds, Institute for Transport Studies, (mimeo).

S. CECCHINI, F. FILGUEIRA, R. MARTINEZ y C. ROSSEL (Ed.) (2015), *Instrumentos de Protección Social. Caminos latinoamericanos hacia la universalización*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

- F. FILGUEIRA (2015), “Modelos de desarrollo, matriz del Estado social y herramientas de las políticas sociales latinoamericanas”, en S. CECCHINI, F. FILGUEIRA, R. MARTINEZ y C. ROSSEL (Ed.), *Instrumentos de Protección Social. Caminos latinoamericanos hacia la universalización*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- F. FILGUEIRA (1998), “El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: residualismo y ciudadanía estratificada”, en B. ROBERTS (Ed), *Ciudadanía y política social*, San José, Costa Rica, FLACSO/SSRC.
- C. GALEOTA (2016), “Herramientas para la planificación de un transporte sustentable y su aplicación al partido de San Martín”, *Documento de Trabajo del Instituto de Transporte N° 6*, San Martín, Universidad Nacional de San Martín.
- D. HERNÁNDEZ y C. ROSSEL (2013), “Cuidado infantil, tiempo y espacio: el transporte y la frontera del acceso”, en L. PAUTASSI y C. ZIBECCHI (coords.), *Las fronteras del cuidado. Agenda, derechos e infraestructura*, Buenos Aires, Editorial Biblos.
- E. HUBER y J. STEPHENS (2012), *Democracy and the Left. Social Policy and Inequality in Latin America*, Chicago, University of Chicago Press.
- P. JIRÓN (2007), “Implicancias de género en las experiencias de movilidad cotidiana urbana en Santiago de Chile”, *Revista Venezolana de Estudios de La Mujer*, 12 (29), Caracas, Universidad Central de Venezuela.
- S. LEVY (2011), *Universalización de la salud o de la seguridad social?*, Gaceta Médica de México, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, BID.
- F. MARCO y M. N. RICO (2013), “Cuidado y políticas públicas: debates y estado de situación a nivel regional”, en L. PAUTASSI y C. ZIBECCHI (coords.), *Las fronteras del cuidado. Agenda, derechos e infraestructura*, Colección Derechos Sociales y Políticas Públicas, Buenos Aires, Editorial Biblos.
- J. MARTÍNEZ FRANZONI (2008), *Domesticar la incertidumbre en América Latina: mercados laborales, política social y familias*, San José, Editorial de la UCR.
- J. MARTÍNEZ FRANZONI y K. VOOREND (2013), “Desigualdades de género en los regímenes de bienestar latinoamericanos: mercado, política social y organización familiar de los cuidados”, en L. PAUTASSI y C. ZIBECCHI (coords.), *Las fronteras del cuidado. Agenda, derechos e infraestructura*, Colección Derechos Sociales y Políticas Públicas, Buenos Aires, Editorial Biblos.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (2012), “Pisos de Protección Social”, *Recomendación 202*, Ginebra, Naciones Unidas.
- L. PAUTASSI (2017), “Movilidades invisibles: recorridos escolares en la región metropolitana de Buenos Aires”, en M. N. RICO y O. SEGOVIA (Eds.), *¿Quién cuida en la ciudad? Aportes para políticas urbanas de igualdad*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- L. PAUTASSI (2016), “Del boom del cuidado al ejercicio de derechos”, *SUR, Revista Internacional de Derechos Humanos*, N° 24, diciembre.
- L. PAUTASSI (2007), “El cuidado como cuestión social desde un enfoque de derechos”, *Serie Mujer y Desarrollo N° 87*, octubre, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- L. PAUTASSI y C. ZIBECCHI (2009), “La provisión de cuidado y la superación de la pobreza infantil. Programas de transferencias condicionadas en Argentina y el papel de las organizaciones sociales y comunitarias”, *Serie Políticas Sociales*, N° 159, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- S. RAZAVI (2007), *The Political and Social Economy of Care in a Development Context*, Ginebra, UNRISD.
- M. N. RICO y O. SEGOVIA (Eds.) (2017), *¿Quién cuida en la ciudad? Aportes para políticas urbanas de igualdad*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- M. N. RICO y C. ROBLES (2016), “Políticas de cuidado en América Latina. Forjando la igualdad”, *Serie Asuntos de Género*, N° 140 (LC/L.4226) Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- C. RODRÍGUEZ ENRÍQUEZ y L. PAUTASSI (2014), “La organización social del cuidado de niños y niñas: elementos para la construcción de una agenda de cuidados en Argentina”, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Equipo Latinoamericano de Justicia y Género, ADC y CIEEP.

C. RODRÍGUEZ ENRÍQUEZ (2012), “La cuestión del cuidado: ¿El eslabón perdido del análisis económico?”, *Revista CEPAL*, N° 106, abril, (LC/G. 2518-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

P. ROZAS BALBONTIN y L. SALAZAR ARREDONDO (2015), “Violencia de género en el transporte público. Una regulación pendiente”, *Serie Recursos Naturales e infraestructura*, N° 172, (LC/L.4047), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

A. SOJO (2011), “De la evanescencia a la mira: el cuidado como eje de políticas y de actores en América Latina”, *Serie Seminarios y Conferencias*, N° 67, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Recibido: 25/04/2017. Aceptado: 31/05/2017.

Laura Pautassi, “La vinculación entre educación, cuidado y movilidad. Una aproximación a la situación en la región metropolitana de Buenos Aires”. *Revista Temas y Debates*. ISSN 1666-0714, año 21, número 34, julio-diciembre 2017, pp. 17-40.

Estrategias individuales, consecuencias colectivas. La renuncia de Chacho Álvarez a la vicepresidencia

Individual Strategies, Collective Consequences. Chacho Alvarez's Resignation to Vice-presidency

Julián Zicari

Julián Zicari es investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, en el Instituto de Investigaciones Gino Germani de la Facultad de Ciencias Sociales y docente de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, Argentina.

E-Mail: sanlofas@hotmail.com

resumen

El trabajo aborda el caso de la renuncia del vicepresidente del país, Carlos Álvarez, en octubre de 2000, como un ejemplo en el cual se produce una clara divergencia entre las formas y estrategias de intervención individual (con dinámicas e incentivos perfectamente racionales) y los resultados a los cuales esto condujo y que terminaría implicando un alto costo colectivo. Para realizar dicho objetivo, este trabajo se dividirá en seis partes. Una primera en la cual se analizará la dinámica de la formación de la Alianza y de sus liderazgos individuales; luego se dará lugar a explicar los condicionantes y tensiones tanto grupales como individuales que encontraron los miembros de la Alianza al llegar al gobierno; en la tercera sección se abordarán las posiciones y estrategias de los tres principales líderes de la Alianza y cómo entre ellos estructuraron un campo de acción cercano a la colisión; en la cuarta parte se analizará el enfrentamiento en escalada entre el presidente y su vice; en la sexta se explicará bajo qué lógica de acción se produjo la renuncia del vicepresidente. Finalmente, este trabajo cerrará con algunas conclusiones al respecto.

palabras clave

Alianza / De la Rúa / Álvarez / Argentina

summary

The work deals with the case of the resignation of vice-president, Carlos Alvarez in October 2000, as an example in which a clear divergence between the forms and the individual intervention strategies (with dynamic and perfectly rational incentives) and the produced results to which end this led and collectively involving a high cost. To achieve this objective, this work is divided into six parts. A first one in which the dynamics of the formation of the Alliance and its individual leaders is analyzed; then it will lead to explain the constraints and tensions both group and individual who found the members of the Alliance to come to power; in the third section positions and strategies of the three top leaders of the Alliance will be addressed to explain how they structured a field of action close to the collision; in the fourth part will discuss the escalating confrontation between the president and his vice president; the sixth will be explained under what logic of action came the resignation of the vice president. Finally, this paper closes with some conclusions.

keywords

Alianza / De la Rúa / Álvarez / Argentina

Introducción. La política y la acción colectiva

Una de las características que mantiene en tensión siempre a la política es que se trata, a la vez y por definición, de un espacio colectivo pero conformado por múltiples individualidades. Es por ello que las distintas vertientes del análisis político señalan que estudiar las formas concretas en las cuales se lleva a cabo el “accionar propiamente político” debe hacerse en términos del “accionar necesariamente colectivo” y sobre los distintos tipos de problema que esto implica. Esto último, se señala, es especialmente útil para pensar el funcionamiento de la política contemporánea en base al sistema de partidos políticos que la conforma, en el cual los partidos políticos son agrupamientos heterogéneos de personas que a través de distintas formas de organización y funcionamiento son los que acceden al gobierno y ejecutan las principales directrices de políticas públicas en él.

De allí que el análisis político tienda a destacar el sinfín de problemas que se entrelazan en los partidos políticos en tanto formas de acción colectiva: relaciones de cooperación y distancia entre los agentes y grupos, costos de organización, monitoreo y sanción, los aprendizajes, las divergencias que pueden existir entre intereses personales, grupales y generales, las relaciones de fuerza, poder y veto y su dinámica, la historia institucional, las matrices cognitivas e ideológicas, las formas de negociación y conflicto, los liderazgos y la disciplina partidaria, siendo estas menciones tan sólo algunos ejemplos clásicos de las tensiones que atraviesan las fuerzas políticas en su estructuración.

Todos estos problemas, ya de por sí muy complejos, son aún más difíciles de resolver cuando el análisis implica tener en cuenta no sólo una dinámica partidaria singular o la de los partidos rivales, sino los casos en los cuales se constituyen coaliciones de gobierno entre dos o más fuerzas, y todavía más si los mismos cuentan con débiles formas de institucionalización, tendencias al accionar individual por sobre el grupal, precarios o inexistentes mecanismos de coordinación, o bien carecen de formas que alienten la cooperación antes que el conflicto aspectos que, como intentaremos mostrar, en todos los casos terminan por crear incentivos para que prevalezcan las estrategias particulares, desentendiéndose de las consecuencias colectivas que ello pudiera acarrear, aun cuando éstas sean perjudiciales para los propios individuos que las ejecutan como también para sus fuerzas políticas y –en el mediano y largo plazo– para sus naciones.¹

En este sentido, y en función de lo señalado, este trabajo buscará abordar el caso de la renuncia del vicepresidente Carlos “Chacho” Álvarez en octubre de 2000, como un ejemplo en el cual se produce una clara divergencia entre las formas y estrategias de intervención individual –con dinámicas e incentivos perfectamente racionales– y los resultados a los cuales esto condujo y que terminaría implicando un alto costo colectivo, ya sea para los agrupamientos a los cuales pertenecían los agentes, la coalición que conformaron y –finalmente– para los propios actores individuales. Es decir, se buscará hacer del caso seleccionado una muestra empírica en la cual, cuando en la construcción de los espacios políticos comunes se descuidan las formas institucionales y colectivas de resolver los conflictos y diferencias

—o se carece de un núcleo ideológico, identitario o programático definido—, se dejan márgenes muy amplios para el accionar individualista, el cual no tarda en irrumpir y dominar la escena política una vez que encuentra el contexto y las motivaciones suficientes. Con ello se podrá señalar que en dichas circunstancias las fuerzas políticas son excesivamente débiles, pareciéndose más a agrupamientos de personalidades particulares que a partidos políticos propiamente dichos: su fuerza institucional es endeble y con ello potencialmente explosiva.² Para realizar dicho objetivo, este trabajo se dividirá en seis partes. Una primera en la cual se analizará la dinámica de la formación de la Alianza y de sus liderazgos individuales; luego se explicitará la estrategia de la coalición de cara a las elecciones presidenciales de 1999; en tercer lugar se desarrollarán los condicionantes y tensiones tanto grupales como individuales que encontraron los miembros de la Alianza al llegar al gobierno; en la cuarta sección se abordarán las posiciones y estrategias de los tres principales líderes de la Alianza y cómo entre ellos estructuraron un campo de acción cercano a la colisión; en la quinta parte se analizará el enfrentamiento en escalada entre el presidente y su vice; mientras que en la sexta se explicará bajo qué lógica de acción se produjo la renuncia del vicepresidente. Finalmente, este trabajo cerrará con algunas conclusiones al respecto.

Los liderazgos y la formación de la Alianza: los dilemas entre el éxito individual y el logro colectivo

La Alianza por la Educación, la Justicia y el Trabajo nació el 2 de agosto de 1997. Ésta había sido una coalición formada por la Unión Cívica Radical (UCR) y el Frente para el País Solidario (Frepaso), dos partidos con una dispar tradición y recursos. Por un lado, la UCR era un partido centenario, con bases territoriales en todo el país, varias líneas internas, pero que desde el retorno a la democracia en 1983 había hallado en Raúl Alfonsín un líder indiscutido. Sin embargo, la baja performance electoral que sufrió la UCR durante la década de 1990 frente al avance político y el plan de reformas neoliberales encarado por el peronista Carlos Menem habían arrinconado al partido en más de una ocasión.

En 1993, cuando se produjo una nueva victoria electoral del PJ y la presión del presidente Menem aumentó con respecto a la chance de reformar la Constitución Nacional con el fin de lograr un nuevo mandato presidencial, la UCR prefirió ceder y negociar con el PJ para habilitarla, ya que daba por descontado que la reforma se realizaría y que era mejor entonces obtener algunos beneficios en ello (Ollier, 2001). El llamado “Pacto de Olivos” realizado entre Menem y Alfonsín fue el símbolo más importante del acuerdo entre ambos partidos para realizar la reforma. Sin embargo, los costos que los radicales pagaron al respecto no fueron pocos, puesto que el principal partido de oposición cediera ante un nuevo avance del presidente Menem fue castigado por el electorado hacia el futuro: si en 1993 la UCR consiguió el 30% de los votos nacionales, en 1994 su caudal se redujo al 20%, mientras que en 1995 terminó en un lejano tercer lugar en la elección presidencial con el 16% de los sufragios. Estos retrocesos en las urnas del partido le dieron lugar al avance de las líneas políticas que habían sido contrarias al

pacto de Olivos. Así, Rodolfo Terragno se convirtió en presidente de la UCR para el periodo 1995-1997, mientras que Fernando De la Rúa –quién históricamente había mantenido distancia de Alfonsín y de su ideología– logró convertirse en Jefe de Gobierno porteño en 1996. Igualmente estos avances, la larga tradición y estructuración del radicalismo le daban al partido un rol cada vez más aletargado, casi parsimonioso y muy cómodo con el sistema bipartidista, lo que dificultaba que pudiera recuperar la primera escena política por sí solo, reduciendo su poder político a una fracción cada vez menor (Zicari, 2016b).

En cambio, el Frepaso, el otro socio de la Alianza, era prácticamente la cara contraria a todo esto. Era un joven y pujante espacio político, de base carismática, que se había estructurado en torno a las figuras de Graciela Fernández Meijide y de Carlos “Chacho” Álvarez, a las denuncias de corrupción y al reclamo por renovar el sistema de partidos. El Frepaso escaló así electoralmente durante toda la década de 1990 hasta obtener el segundo lugar en las elecciones presidenciales de 1995, aunque con un muy bajo nivel de estructuración partidaria y con muchas dificultades para lograr una penetración territorial por fuera de los grandes centros urbanos. En este sentido, el Frepaso no era exactamente un partido político, sino –como lo dice su nombre– era un frente conformado por varios partidos (entre los que se destacaban el Frente Grande, la Democracia Cristiana, El Partido Intransigente, el Partido Socialista Democrático, País, entre otros) y que se terminó de estructurar detrás del liderazgo que Chacho Álvarez había sabido darle, el cual después de tener varias rupturas políticas logró hegemonizar el partido de forma indiscutible (Álvarez había roto al comenzar los noventa primero con Menem y el peronismo, luego en 1994 con Fernando “Pino” Solanas y en 1996 con Octavio Bordón). El Frepaso no contaba entonces con una estructura partidaria lo suficientemente sólida, por lo que reposaba el grueso del destino político del espacio en las pocas figuras que lo conducían. Estas falencias, basadas en una muy baja calidad institucional, ponían de manifiesto el tipo de estrategia por la que se optó al construir al Frepaso.

Para crecer de forma tan meteórica como lo hizo, el Frepaso se estructuró más como un espacio de opinión que como un partido político institucionalizado, en el cual hacía converger su agenda con el discurso periodístico, y utilizaba a los medios de comunicación como tribuna de difusión y de posicionamiento, sin los mecanismos con los que se habían caracterizado otros partidos, como podrían ser los actos de masas, la militancia, una ideología que confrontara con otras, programas elaborados, consultas con las bases, reglas para decidir y resolver los conflictos internos, todos elementos que los frepasistas en parte rechazaron porque eran identificados despectivamente como parte de “la vieja política” y el añejo bipartidismo (Corrales, 2011).³ El Frepaso optó por tener liderazgos sin muchos condicionamientos, que fueran flexibles y libres, y con la suficiente capacidad para adaptarse a los volátiles climas de lo que llamaban la “opinión pública” o “la gente”. Principalmente, el Frepaso dependió del olfato político y del carisma que pudiera mostrar Álvarez, quien contaba con la notable habilidad para instalar temas, leer muy bien las situaciones y climas políticos, desenvolviéndose cómodamente

en los estudios de televisión, aplicando metáforas vívidas allí y dar encabezados sencillos pero contundentes a la prensa, destacando su perfil de lucha contra la corrupción. Además, su buen manejo de los tiempos le otorgaba cierta audacia en sus denuncias, mezclándolas con inteligentes reflexiones, lo que le permitía ser, paradójicamente, una figura cada vez menos amenazante para el *status quo* y para el orden económico, pero crecientemente comprometida con enmendar ciertas situaciones; aunque a veces, parecía más cómodo en su rol de líder de opinión y de “fiscal del poder” que en el de un líder con vocación de poder.⁴ Es decir, por el tipo de liderazgo que ofrecía la figura de Álvarez, el partido buscó compensar su flaqueza institucional al costo de volverse fuertemente dependiente de la voluntad individual y de la capacidad arbitraria de decisión de aquél. Así, los buenos resultados alcanzados hasta entonces habían maquillado este déficit presentándolo como una virtud.⁵

Con vistas a las elecciones presidenciales de 1995 los grupos del radicalismo que encabezaban Federico Storani y Rodolfo Terragno habían intentado junto a Álvarez conformar un acuerdo electoral entre ambas fuerzas para unirse con el fin de enfrentar al peronismo. Sin embargo, las resistencias internas de la UCR lo impidieron. Poco después, cuando Terragno ya era presidente de la UCR los contactos continuaron, al punto que Álvarez volvió a insistir con un acuerdo entre ambas fuerzas, señalando: “Si en esta situación de crisis, con la acumulación de indignación social, con el grito furioso de sacarse a Menem de encima, con el apagón, con las huelgas, no se vence al PJ, se consolida la idea de la ‘invencibilidad del peronismo’ [...] si no hay alianza en 1997 no hay alianza en 1999” (*Página 12*, 24/11/1996). Desde el radicalismo, Terragno se mostraba como un abierto partidario de realizar un acuerdo electoral, secundado por el sector de Federico Storani, mientras que Alfonsín y De la Rúa se mostraban dubitativos, pero donde algunas líneas internas de la UCR eran más refractarias, como el gobernador radical de Córdoba, Ramón Mestre, que directamente se oponían.⁶ No obstante, ante la falta de concreción de un acuerdo, los tiempos se terminaron de acelerar cuando el Frepaso modificó el escenario al proponer el pase electoral de Graciela Fernández Meijide de la Capital Federal —distrito en el que era habitualmente candidata— a la provincia de Buenos Aires. Allí, con este cambio, las encuestas la pasaron a ubicar segunda, detrás de la candidatura propuesta por el PJ, con Chiche Duhalde a la cabeza, y relegando así en ese escenario a un tercer lugar la postulación de Alfonsín por parte de la UCR. A su vez, en la Capital Federal, la lista frepasista encabezada por Álvarez proyectaba imponerse en primer lugar, dejando a la UCR en segundo plano con la candidatura de Terragno. Por lo que, en los dos principales distritos del país, el radicalismo quedaría una vez más con una baja performance, aun cuando compitieran dirigentes de mucha relevancia partidaria como eran Terragno y Alfonsín. Frente al dilema de confirmar el diagnóstico que todos los sondeos señalaban, Alfonsín declinó su candidatura en julio para forzar un acuerdo entre ambos espacios, el cual se pautó en agosto cuando nació la Alianza, formándose la coalición entre la UCR y el Frepaso. Es decir, en la convergencia de intereses individuales y colectivos, existían los incentivos suficientes para formar un espa-

cio común con vista a derrotar al peronismo en las elecciones y posteriormente alcanzar la presidencia del país.

El camino hacia la elección presidencial: la estrategia de la coalición

La conformación de la Alianza fue un verdadero trastrocamiento político, puesto que hasta ese momento el triunfo del peronismo se daba por descontado en casi todo el país pero la flamante coalición vino a ponerlo en cuestión. La principal temática que buscaron capitalizar en la campaña de 1997 fue todo lo ligado a la corrupción como eje central de las discusiones, temática con la que también se venía construyendo la importante demarcación dentro del espectro político de la supuesta división entre “honestos y corruptos” y ser con ello un clivaje fundamental de las articulaciones partidarias. Una prueba representativa de esto, y no sin casualidad, fue que las figuras que se estaban estableciendo como los principales líderes de la oposición (Chacho Álvarez, Fernando De la Rúa, Graciela Fernández Meijide, etc.) comenzaron a sacar jugosos frutos políticos de este tipo de dicotomías, bajo su aura de hacer política con decoro, respeto por las formas y austeridad, pero por sobre todo por hacerlo “sin corrupción”.⁷ Así, este tipo de dinámica cultural sobre el mundo político que los líderes aliancistas alentaban no sólo permitía cimentar una mirada cínica y desesperanzada de los problemas públicos –con cierta negatividad y desentendimiento sobre la política y los partidos–, sino que también permitiría vaciar de contenidos los temas de discusión y programas políticos e ideológicos –o por lo menos empobrecerlos–, poniendo fin a las cuestiones que habían sido fundamentales bajo la edad de oro del Estado de Bienestar –ligadas a la distribución, la igualdad y al desarrollo industrial–, para centrar ahora parte de los conflictos en torno a la institucionalidad y la ética pública. A su vez, los debilitamientos ideológicos restaban cohesión a los agrupamientos políticos y permitían entonces que éstos dependieran principalmente del brillo de sus figuras individuales.

La plasmación de la Alianza se realizó en quince de los veinticuatro distritos electorales del país (Chaco, Entre Ríos, Santa Cruz, Tucumán, La Rioja, Santa Fe, Jujuy, Salta, Tierra del Fuego, San Luis, Misiones, Santiago del Estero y Corrientes, además de Buenos Aires y Capital Federal), intercalando los puestos de los candidatos entre la UCR y el Frepaso, e intentando que encabezaran las listas los aspirantes que pudieran ofrecer los mejores resultados, aunque la proporción de candidaturas se estableció casi 2 a 1 a favor del radicalismo. Además, se acordó que sería el denominado “grupo de los cinco” (integrado por Álvarez, Fernández Meijide, Alfonsín, Terragno y De la Rúa) el que quedaría a cargo de la plasmación y conducción del acuerdo a nivel nacional y el que buscaría institucionalizar la Alianza en todo el país, dar sus programas y conducir la campaña.

El tipo de intercambio que se daba entre los dos miembros de la Alianza era entonces desequilibrado, pero esto no se leía como una debilidad, sino como una complementariedad que podría traducirse en fortaleza mutua. Porque si bien el Frepaso no podía ofrecer muchos dirigentes con carisma ni tampoco un aporte institucional o distrital de peso, sí ofrecía la opción de sumar a los dos dirigentes

más importantes de la oposición para aquella elección y en los dos distritos más importantes: Fernández Mejjide (provincia de Buenos Aires) y Álvarez (Capital Federal). Por su parte, el carisma, la renovación y la tenacidad con los que se identificaba a Álvarez y a Fernández Mejjide parecían integrarse muy bien frente a la organización, trayectoria y cuadros que la UCR ofrecía, ya que el radicalismo desbordaba grandemente en poder institucional en relación al Frepaso: tenía legisladores en todas las legislaturas provinciales, era la primera oposición en diputados y en senadores de la Nación, contaba con inserción territorial, gobernaba cinco provincias y 461 municipios, mientras que los frepasistas sólo controlaban un municipio (Rosario) y algunas bancas legislativas en diputados (Ollier, 2001). El radicalismo podía ceder algunos lugares en sus listas frente al Frepaso, pero se beneficiaba largamente al estar en mejores condiciones de hegemonizar el nuevo espacio. A su vez, la UCR por el perfil opositor débil, opaco y en declive que venía manifestando, podría también beneficiarse con la frescura y determinación de aquello que los miembros del Frepaso parecían ofrecer, como a su vez, al unificar sus listas con éste, le permitía tener una mejor performance en el interior del país, aún en localidades donde le era esquivo imponerse.

Cuando se produjo el triunfo electoral de la Alianza en octubre de 1997, la coalición se proyectó con serias posibilidades de quedarse con la presidencia del país hacia 1999, especialmente por la victoria que logro Fernández Mejjide en la provincia de Buenos Aires, por lo que la definición de la fórmula electoral aliancista devino clave para ambos partidos. La misma se pautó para que se resolviera en una elección abierta entre dos candidatos, uno de cada partido, en el cual el partido triunfador se quedaría con la postulación presidencial de la Alianza y el otro partido la de vicepresidente. El Frepaso definió rápido a su aspirante, cuando postuló para competir en la interna a Fernández Mejjide. En cambio la UCR tuvo dos competidores: Rodolfo Terragno y Fernando De la Rúa. Fue aquí donde la intervención de Alfonsín se volvió una vez más perentoria. Por un lado, porque Alfonsín primero pactó con la vieja estructura radical para que De la Rúa fuera el nuevo presidente del partido para el periodo 1997-1999 y con ello hacer explícito que los sectores mayoritarios de la UCR deseaban que éste fuera quien encabezara la fórmula. La buena imagen que tenía De la Rúa en la sociedad y en las encuestas lo volvían el mejor candidato del partido, a la vez que era casi imposible que —por ello— Terragno lo pudiera vencer en una elección interna. De este modo, Alfonsín dejó entrever que lo mejor era que no hubiera ninguna disputa interna y que el partido se mostrara unificado detrás de la candidatura de De la Rúa. Por otro lado, y para terminar de definir esto, fue la fuerte presión de Alfonsín sobre Terragno la que hizo que éste diera de baja su pre-candidatura para que el radicalismo tuviera un solo candidato. Así, De la Rúa se volvió primero el candidato único de la UCR para la interna aliancista y luego de la Alianza cuando venció a Fernández Mejjide en dicha elección por la candidatura presidencial.⁸ Allí, la consolidada maquinaria partidaria de la UCR se impuso sin problemas ante la endeble base organizativa del Frepaso. Un mes después de los comicios internos, la Alianza terminó por diagramar su propuesta electoral cuando Chacho Álvarez anunció que sería el

compañero de fórmula de De la Rúa y que Fernández Mejjide sería candidata a gobernadora de la provincia de Buenos Aires (*Clarín*, 05/12/1998). Por su parte, De la Rúa, como un gesto simbólico, en el que agradecía las gentilezas de Alfonsín por haber facilitado su candidatura y también como un sinceramiento de la situación, había pautado con la estructura radical para que éste se volviera el presidente de la UCR para el periodo 1999-2001. La relación entre partidos y dirigentes terminó por construir pronto un escenario en el cual primó más la cooperación que la rivalidad, favoreciendo los logros colectivos detrás de los triunfos individuales de los distintos liderazgos.

En este sentido, el programa político de la Alianza presentado de cara a 1999 fue una prueba cabal al respecto. Desde el “grupo de los 5” se dio a conocer el plan de gobierno que llevaría a cabo la Alianza en caso de llegar a la presidencia, el cual se denominó “Carta a los Argentinos”. Dicha *Carta*, sin embargo, más que un programa de gobierno era una laxa declaración de buenas intenciones, puesto que era un documento muy escueto y redactado de modo lo suficientemente ambiguo como para no establecer compromisos firmes ni propuestas claras, lleno de mensajes generales y de afirmaciones incluso contradictorias entre sí. Esta imprecisión fue un objetivo deliberado por parte de ambos partidos para lograr la flexibilidad suficiente durante la campaña y también para no desatar conflictos internos, ya sea entre los partidos socios o bien en el interior de ellos. Así, aunque la *Carta* buscó acentuar en su plataforma sus propuestas económicas es poco lo que finalmente se afirmaba al respecto. Por ejemplo, se defendía a la convertibilidad, aunque aclarando que sólo sería posible conservarla si se puede “consolidar la economía en diferentes frentes”; se hacía énfasis en eliminar el déficit fiscal, pero sin explicar cómo y, al mismo tiempo, se hablaba de aumentar fuertemente el gasto público en infraestructura; se proclamaba casi duplicar las exportaciones en apenas cuatro años aunque reconociendo que con la caída de los precios internacionales sería muy difícil hacerlo. Cuando se asumían posiciones tajantes, las mismas resultaban ser muy livianas en sus consecuencias: no proponía aumentar el gasto social, sino distribuirlo; señalaba que las empresas privatizadas eran monopólicas, generaban concentración de la riqueza y perjudicaban la equidad, pero no proponía revisar o anular sus contratos, sino fortalecer los entes reguladores (Pousadela, 2003). Las propuestas parecían simplemente asegurar el neoliberalismo y proclamar la intención general de “trasparentar las instituciones” y de “gobernar sin corrupción”, pero sin señalar cambios de peso, lo que permitiría improvisar las medidas sobre la marcha en función de lo que marcaran las encuestas o lo que la agenda periodística de coyuntura pudiera imponer. En otros términos, la ambigüedad programática si bien podía ser una fortaleza para la campaña también podía ser un peligro potencial al momento de ser gobierno y tener que ejecutar un plan concreto, con la alineación de todos los grupos tras él.

Finalmente, como una muestra más de las buenas intenciones y cooperación dentro de la Alianza, el grueso de la estrategia electoral se concentró en resaltar la figura de su candidato, Fernando De la Rúa. En este caso, porque según los estudios privados realizados por los aliancistas era la persona de De la Rúa una de

las mayores fortalezas electorales que podía ofrecer la Alianza: una persona serena, de perfil austero, moderado, que no era agresivo ni confrontativo y que tenía una larga carrera política respetando las instituciones. Es decir, un hombre que lucía ideal para alcanzar la presidencia y para representar los valores que buscaba gran parte del electorado por ese entonces, en pos de mayor institucionalidad y de respeto por las normas, a la par que para los aliancistas personalizar la campaña en su candidato contribuía todavía más a desideologizar sus propuestas (evitando así tocar temas espinosos entre agrupamientos y los compromisos tajantes) como también a reforzar el liderazgo y autoridad de aquél. Un ejemplo notorio de la cristalización de esta táctica fue en el spot publicitario que tuvo mayor circulación en la televisión y la radio, y que comenzaba con la frase “Dicen que soy aburrido”. Aquí se buscó transmitir que la figura de De la Rúa era el contraste absoluto con la de Menem (asociado al despilfarro y el descuido por las normas) y se hacían converger en el candidato aliancista los ideales que la coalición prometía efectivizar: privilegiar un tiempo de paz con continuidad y tranquilidad, una vida nacional sin sobresaltos que permitiera que todo fuera claro y previsible (casi hasta ser “aburrido”). En síntesis, la campaña de la Alianza se centró en expresar el programa módico de prometer mayor neoliberalismo y convertibilidad pero sin corrupción, el cual se garantizaría con la buena imagen de los líderes de la coalición y no en una plataforma concreta, lo que, finalmente, pareció una estrategia adecuada ya que la coalición triunfó cómodamente en las urnas y llegó a la presidencia del país en 1999.

La Alianza en el gobierno y las estrategias de los actores: las tensiones internas entre grupos e individuos

El 10 de diciembre de 1999 la Alianza asumió el gobierno de la Nación. Su triunfo se había logrado sin demasiados problemas, replicando en gran medida el resultado obtenido en 1997. Sin embargo, a pesar de la relativa sencillez y facilidad con la que habían escalado hasta conquistar la presidencia, el apoyo político acumulado y cierto horizonte apacible, los integrantes de la coalición debían prestar atención a una serie de dificultades y limitaciones que ya antes de comenzar su gestión amenazaban con condicionar su capacidad de acción. Desde la Alianza era preciso tomar en consideración tanto las fortalezas como las debilidades que asomaban para trazar a partir de ello diversos tipos de estrategias y lograr así sortear un panorama que pudiera volverse eventualmente complejo. Con lo que, si la victoria electoral era un motivo de festejo y alegría, lo cual brindaba esperanzas y oportunidades, empezar a gobernar requería no descuidar problemas que restringían el ámbito decisorio.

Por comenzar, debemos decir que las limitaciones institucionales que encontró el nuevo gobierno no eran pocas. Una de las más duras sin dudas fue la sorpresa final recibida la noche misma de la elección cuando se descubrió que Graciela Fernández Mejjide no había logrado imponerse en la provincia de Buenos Aires. Con ello, el Frepaso terminó por reforzar su rol como socio menor de la Alianza, ya que en menos de un año una de sus principales figuras había sufrido dos derrotas

de peso (primero con De la Rúa en la interna y ahora con la gobernación); esto no era un dato menor si se tiene en cuenta que el principal objetivo llevado adelante por la Alianza era de corte electoralista. Así, el Frepaso debió resignarse no sólo a tener un menor caudal institucional del estimado, sino que éste se tradujera en la conformación de un poder político notablemente desbalanceado: los frepasistas, además de quedar sin la provincia de Buenos Aires y de que la UCR obtuviera el premio mayor y sin comparación de poner al presidente en un país de larga tradición presidencialista, el equilibrio interno del gabinete nacional terminó por relegarlos en demasía: el Frepaso sólo obtuvo dos ministerios de un total de diez, ocho secretarías (de 42) y cuatro subsecretarías (de 58) (Ollier, 2001: 159). Es decir, la ilusión de paridad de fuerzas se quebró rápidamente y la Alianza se convirtió en una coalición de acentuado sesgo radical.⁹

Sin embargo, las limitaciones de la capacidad institucional de la Alianza no terminaban allí, puesto que el peronismo, con una estrategia de adelantamientos electorales provinciales, pudo además hacerse de la gobernación de catorce provincias (el 60% del total), contando con las tres más grandes: ya que, además de la mencionada Buenos Aires, se quedó con Córdoba y Santa Fe, mientras que la Alianza, por más que triunfó con su boleta presidencial en casi todo el territorio, sólo pudo tener para sí plenamente seis (Mendoza, Entre Ríos, Catamarca, Chaco, Río Negro y Chubut), muy parcialmente una séptima (San Juan, en la que la coalición de partidos que se impuso allí tanto la UCR como el Frepaso tenían un rol menor), y un octavo que era sólo una ciudad (Capital Federal). Asimismo, la Alianza tampoco logró conquistar un pleno dominio legislativo en el Congreso Nacional. En este caso, si bien alcanzó a convertirse en la primera minoría en Diputados con 119 bancas (83 de la UCR y 36 del Frepaso), estaba a diez bancas de contar con quórum propio, no podría tratar proyectos sobre tablas y tampoco tendría mayoría, lo que obligaría a la coalición a guardar una estricta disciplina interna y a tener que lograr acuerdos con otros partidos políticos. Además, el PJ no estaba tan lejos de los diputados aliancistas (contaba con 100), lo que también le permitiría tener cierto dominio de la cámara baja si lograba establecer acuerdos con otras fuerzas. En este sentido, el partido de Domingo Cavallo había alcanzado un bloque de diputados modesto (11 escaños), pero que podía resultar decisivo en ciertas votaciones y que, por ende, le podría dar capacidad de árbitro entre las propuestas de la Alianza y el PJ (los partidos provinciales, dispersos en varias distritos, podrían ocupar un rol similar con las 25 bancas que tenían). De modo todavía más desventajoso, el Senado dejaba a la Alianza en una situación complicada. Aquí el peronismo contaba con mayoría y quórum propios (39 senadores), un poder que casi duplicaba al aliancista, que guardaba sólo 21 bancas (20 por la UCR y una sola por el Frepaso). Con lo cual, la Alianza debía encontrar la forma de lograr atravesar esta debilidad si deseaba hacer aprobar sus leyes, por lo menos hasta las elecciones de octubre de 2001, cuando toda la cámara alta se renovara y se eligieran por primera vez en forma directa los senadores (ya que caducaría la designación de éstos por las cámaras legislativas provinciales, dado el cambio de la Constitución de 1994). En este escenario, el vicepresidente Álvarez, en su

cargo simultáneo de presidente del Senado, debería actuar en un ambiente en que se encontraba en minoría y en el cual el peronismo podría utilizar su mayoría para presionarlo y dificultar las funciones de gobierno. Además, varios senadores del PJ demostrarían tener mucha independencia de lo que decidieran los gobernadores de sus propias provincias, encontrándose en más de una ocasión enfrentados a ellos, por lo cual no era fácil lograr acuerdos o negociaciones por parte del gobierno o del PJ con estos.¹⁰ Con respecto al poder judicial, desde el nuevo gobierno no elaboraron ningún plan de remoción para los jueces de la Corte Suprema o la introducción de cambios. La idea de proyectar continuidad republicana y evitar conflictos amainó todo esbozo de desarmar la “mayoría automática” menemista allí, lo que sumaba un nuevo elemento de negociación política con un poder del Estado. Si bien la Alianza había ganado la presidencia del país, detrás de sí no contaba con los recursos acordes para gobernar con holgura o con autonomía suficiente, sino que se encontraba atrapada en una suerte de cerco o situación que apenas la alejaba del “empate institucional”. De allí que la multiplicidad de factores de veto con los poderes institucionales implicara un peligro cierto de atasco que empantanara o directamente hiciera imposible ciertas acciones de gobierno, volviéndolas lentas en algunos casos y muy modestas en otros.

En este contexto, los condicionamientos hallados y los problemas al hacerse cargo del gobierno no eran en sí determinantes para temer alguna explosión virtual futura, sino elementos a considerar para que la coalición actuara de forma unida y acorde al escenario. En consecuencia, desde la Alianza se debía dejar atrás el faccionalismo que pudiera contener dentro de sí, abrazar una estrategia de gobierno que favoreciera la cooperación y la disciplina interna, y decidirse por ejecutar un plan integral que se ocupara de todos los frentes. Aunque por supuesto, declamar posturas de este tipo es mucho más fácil que realizarlas, sobre todo cuando la heterogeneidad inicial es la regla y cuando los dos socios de la Alianza cargaban con sus propias limitaciones.

En efecto, en el radicalismo, que era el partido mayor, se debía hallar una forma en la cual integrar su dispersa vida interna con el gobierno y articular así la presidencia de la Nación —en cabeza de una persona con escasa gravitación dentro de la UCR como era De la Rúa— con el liderazgo confederado que ejercía Raúl Alfonsín. Es decir, el presidente si bien era el dirigente radical con mejor imagen en las encuestas, siempre había tenido dificultades para conquistar un poder real dentro del partido.¹¹ A su vez, porque el peso de los cargos dentro del partido, como la relevancia de varios de sus dirigentes y de sus líneas internas en perpetua competencia entre sí, no permitía que a éstos se los pudiera marginar con facilidad de los cargos de gobierno o de su rumbo, pero tampoco armonizar con él, especialmente cuando las ideas políticas y económicas de De la Rúa fueran contrarias a las del grueso de la estructura partidaria. Porque mientras el presidente era un cultor del pensamiento conservador y de la ideología neoliberal, Alfonsín e importantes cuadros radicales eran propensos al keynesianismo, la intervención estatal y al resguardo del mercado interno en sus concepciones —anhelando al Estado de Bienestar como modelo—, contrastes que en más de una

oportunidad podrían despertar ciertas tensiones. En las designaciones de gabinete se sintieron ya algunos resquemores cuando los grupos del sindicalismo docente, académicos y de la militancia universitaria radical –estos últimos agrupados en Franja Morada– debieron ver desembarcar a Juan José Llach como ministro de Educación (un economista liberal y de concepciones privatistas, ex funcionario de Menem) que parecía diametralmente opuesto a las concepciones de aquéllos de fortalecer la educación pública; del mismo modo, el presidente debió darles lugar casi sin entusiasmos a dos de sus históricos competidores internos (Rodolfo Terragno y Federico Storani, nada menos que en los puestos de vital importancia como eran la jefatura de gabinete y el ministerio del Interior, respectivamente), así como también al alfonsinismo tradicional en Ricardo Gil Lavedra (ministro de Justicia), mientras que el resto de los puestos –aparte de los dos ministerios a cargo del Frepaso– recayeron exclusivamente en el núcleo de amigos íntimos, familiares y del entorno de más confianza de De la Rúa, con un cargado perfil pro-mercado y de adscripción al más duro monetarismo.

En este sentido, los enfrentamientos larvados y las desconfianzas añejas debilitaban el trabajo en equipo e impedían el juego colaborativo. Por citar un ejemplo, cuando se fijó como tipo de acción de gobierno inicial de la Alianza apuntalar al terreno económico como principal campo de batalla, alineando a todo el gabinete detrás del que fuera designado ministro de Economía, José Luis Machinea (el economista de mayor relevancia para Alfonsín y para el partido), De la Rúa intentó marcar su impronta y cercenó la acción de éste para que no se convirtiera en un “superministro” que condicionara su imagen como lo fue Cavallo con Menem, con lo que le sacó atribuciones a su cargo. Fue así que se creó el ministerio de Infraestructura y Vivienda, a cargo de un amigo del presidente, Nicolás Gallo. En igual dirección y en pos de aminorar más la independencia de Machinea, De la Rúa llenó el gabinete de economistas ortodoxos y de su propio entorno con el fin de que las decisiones de peso fueran debatidas siempre coartando cualquier autonomía del ministro. Así, López Murphy recaló en Defensa, Adalberto Rodríguez Giavarini en Cancillería y Fernando de Santibañez en la Secretaría de Inteligencia del Estado (SIDE), además del recién mencionado Llach en Educación. Con lo que, muchas figuras delaruiistas, con nulas o pobres credenciales partidarias terminaron ganando peso y una alta relevancia en la toma de decisiones a espaldas o incluso en contradicción con lo deseado por los hombres del partido. El mismo Alfonsín temió que la UCR repitiera lo sucedido con Menem una década atrás cuando técnicos e ideólogos del más duro neoliberalismo colonizaron el gabinete y luego el Estado, sin tener vinculación orgánica partidaria alguna, dando un giro ultra-ortodoxo (Novaro, 2009), para lo que señaló cuando asumió la presidencia de la UCR que De la Rúa y el partido tenían que trabajar juntos, aunque advirtiendo: “No vamos a permitir que desde afuera le indiquen a nuestro gobierno qué medidas tomar para hacer frente al grave endeudamiento y el alto déficit fiscal” (*Clarín*, 04/12/1999).

Por parte del Frepaso, los problemas eran otros, ya que los dos núcleos de identidad del partido –la frescura política y la lucha contra la corrupción– una vez en

el gobierno debieron perder parte de su atractivo para tener que concentrarse en elementos propositivos de acción y llevar adelante políticas públicas concretas; aunque para hacer este tipo de redireccionamiento se dificultaría mucho desde un partido tan débil institucionalmente como el Frepaso, sobre todo porque éste carecía de un programa ideológico claro. Lo cual, es necesario especificarlo, podría desatar disputas internas de importancia y nuevos portazos –como los que ya habían ocurrido en el pasado– o, también ahora, generar enfrentamientos con sus socios radicales. A su vez, porque una vez en el gobierno, los miembros del Frepaso deberían aprender tardíamente la importancia de contar con las estructuras partidarias tradicionales que tanto se habían encargado de criticar y de evadir, puesto que al poco tiempo de andar sus funcionarios comenzarían a actuar desordenadamente, con muchos cuadros librados a su voluntad, sin experiencia ni coherencia programática o preparación, y sin tampoco tener un partido al cual rendir cuentas, lo que volvía a estos elementos un peligroso cóctel mortal para la supervivencia del partido o incluso de la misma Alianza. Los tres casos de mayor responsabilidad en el gabinete así lo demuestran. Chacho Álvarez debía batallar en soledad frente un Senado mayoritariamente peronista y con un solo senador de su partido, lo que debilitaba aquí la existencia de estrategias colaborativas institucionales, amén su propio espíritu de acción individualista. Graciela Fernández Meijide conduciría Desarrollo Social sin haber tenido gestión alguna o experiencia en un área tan compleja; mientras que, Alberto Flamarique, designado en el ministerio de Trabajo y que había sido hasta entonces el principal operador político de Álvarez, preferiría comenzar a proyectar su crecimiento personal como un incondicional a De la Rúa antes que respetar su vínculo con aquél o su partido. Casos similares se darían también en los niveles inferiores de gestión (Abal Medina, 2006: 67). Asimismo, también pesaba sobre los frepasistas el compromiso de adherir y respaldar a un gobierno en el que habían quedado en un lugar subordinado y con un poder político e institucional mucho menor al esperado, y donde la persona que encabezaba la coalición parecía poco dispuesta a inclinarse por las ideas de izquierda o “progresistas” que desde el Frepaso se hubiera deseado. Por lo cual, como vemos, en ambos casos, tanto en el radicalismo como en el Frepaso, debían ensayarse formas de generar confianza recíproca, establecer mecanismos de resolución de conflictos y de toma de decisiones, como también de asegurar el apoyo interno absoluto para poder fijar un rumbo y luego sostenerlo. Si la Alianza descuidaba los elementos coalicionales básicos, la unidad pronto se perdería y no podría sostener la dirección del gobierno sin sobresaltos; aunque, desgraciadamente, estos elementos habían sido puntos totalmente descuidados por ambos partidos en la conformación de la Alianza y durante la campaña, suponiendo que sólo con buenas intenciones los problemas y conflictos se resolverían. En otras palabras, como señala Serrafiero (2002), los aliancistas se preocuparon mucho por volverse una eficiente coalición electoral pero descuidaron marcadamente lo que implicaba volverse una coalición de gobierno.

No obstante, en poco tiempo la compatibilidad ideológica entre los miembros de la Alianza pasó de algunas tensiones iniciales a provocar varias rupturas. En

este caso, algunos puntos de conflicto se sucedieron uno tras otro con las medidas dispuestas por el gobierno. A poco de andar, primero, por los dos ajustes económicos dispuestos al comenzar la gestión (uno en diciembre de 1999 conocido como “impuestazo” y otro en febrero), que sólo fijaron como objetivos bajar el déficit fiscal, al costo de reducir salarios, jubilaciones, achicar el gasto y generar despidos en el Estado. Luego, en abril, porque el gobierno votó contra Cuba en la ONU en relación con el respeto a los derechos humanos allí (algo que disgustó al Frepaso) y por haberle pedido a sus legisladores que aprobaran una ley de reforma laboral pedida por el FMI que flexibilizaba los derechos de los trabajadores (algo que le causó el rechazo de su hasta entonces central sindical afín, la CTA). Finalmente, también en mayo, cuando se aplicó un tercer ajuste del gasto estatal que causó nuevas bajas salariales, más despidos y otra reducción del presupuesto público. Así, ante la deserción de varios legisladores aliancistas que rompieron con el bloque oficialista por esta última acción (tanto legisladores del Frepaso, del radicalismo y del socialismo) (*Clarín*, 01/06/2000), el presidente De la Rúa se mostró comprensivo y aclaró que “este es el último esfuerzo que se les pida a los argentinos” (*Clarín*, 28/05/2000) para impedir nuevas rupturas y evitar que la coalición se fragmentara nuevamente de cara al futuro, ya que en seis meses de gobierno las tensiones y conflictos internos venían escalando cada vez más.¹²

Las estrategias y posiciones de los principales líderes: la tripartición del poder aliancista entre Álvarez, Alfonsín y De la Rúa

El entramado político con el que se había conformado la Alianza estaba lejos de ser simple. Los equipos, cuadros y objetivos eran bien dispares en las diferentes áreas de gobierno. Casi desde su hora cero la Alianza había demostrado estar lejos de funcionar como una unidad articulada y actuaba más bien como una yuxtaposición de miembros heterogéneos que representaban las más diversas orientaciones, muchas veces enfrentadas entre sí. Aunque si bien los conflictos y diferencias dentro del gabinete, los ministerios y secretarías se buscaron saldar inicialmente con gestos de cordialidad, los choques fueron frecuentes, despertando tensiones, rispideces y desconexión en los planes a llevar a cabo, predominando la falta de coherencia programática y el desorden, cuando no la más absoluta parálisis.¹³ A su vez, si este tipo de problemas no es algo que ningún gobierno se pueda permitir si desea llevar adelante una gestión exitosa, el asunto cobraba mucha más gravedad si consideramos el cuadro de situación que debían enfrentar los miembros de la Alianza dado el “empate institucional” que le habían dado las urnas. Con lo que, el nuevo gobierno debía buscar primero acuerdos necesariamente en su seno para luego salir a trazar alianzas con otros partidos y espacios, puesto que –de no hacerlo– resultaría muy fácil caer en el atasco y la dispersión. No obstante, si estas dificultades permeaban las áreas de gobierno casi *in toto*, era más claramente en el vértice gubernamental donde se encontraban los mayores problemas de coordinación.

En efecto, el núcleo duro de la toma de decisiones de la Alianza había ido mutando su composición desde la conformación de la coalición hasta su llegada al

gobierno, desplazando a algunos de sus actores. Desde el inicio de la gestión la máxima dirección ya no estaba a cargo del “grupo de los cinco” como antes sino que dicho agrupamiento decantó finalmente en tres figuras: De la Rúa, Álvarez y Alfonsín (sobre todo porque Terragno y Fernández Mejjide habían perdido mucha gravitación interna y no estaban en condiciones de imponer nada), con lo que se perdió cierto carácter de equilibrio confederal originario y en la cual la *troika* remanente estaba lejos de ser horizontal, siendo bastante despareja en varios sentidos. Por un lado, porque De la Rúa había asumido la presidencia del país por la unión de dos partidos a los cuales no controlaba pero con los que debía convivir, ya que ellos eran sus auténticos respaldos y las plataformas con las que había ascendido, más allá de que su carrera política personal se hubiera trazado por fuera de las estructuras partidarias, sostenido en el alto grado de aceptación de las encuestas. Por su parte, los dos líderes partidarios, tanto Álvarez como Alfonsín, debían actuar como figuras concertadoras entre presidente y partidos, y donde sus preferencias no podrían ser de ninguna manera excluidas, puesto que De la Rúa no tenía un cheque en blanco para gobernar, sino tan sólo la conducción formal de la coalición. Así, por más que las campañas electorales se hubieran centrado en la persona de De la Rúa como síntesis y emblema de la Alianza, una cosa eran las publicidades y otra la realidad.

Igualmente, y a pesar de todo esto, los roles que tácitamente debían respetarse como primer mandamiento de acción fueron prontamente quedando relegados, en lo que cada miembro de la *troika* fue asumiendo estrategias y objetivos diferentes, muchas veces cercanos a la colisión.

Por parte de Alfonsín, en principio, debemos decir que no se había mostrado exigente, sino que había dado bastante aire político y sólo atinó a funcionar como el catalizador de algunos sectores del radicalismo con respecto al gobierno. Sin embargo, a poco de andar empezó a ensayar posiciones cada vez más revisionistas de los objetivos iniciales de la Alianza, considerando que la acción del gobierno no debería estar centrada únicamente en las denuncias de corrupción –puesto que entendía que esto era una forma de “judicializar la política” (*La Nación*, 27/06/2000)–, amén de que los gobernadores y legisladores del partido le habían transmitido que no se encontraban cómodos con las querellas permanentes sobre ese tema o las sospechas que pudieran recaer sobre ellos, sus entornos o –incluso– en la misma oposición peronista de sus distritos.

Del mismo modo, Alfonsín había empezado a mostrarse como la figura más heterodoxa dentro de la Alianza en función de los postulados económicos que se fijaron. Según el viejo líder radical, el gobierno “se estaba poniendo un poquito a la derecha” (*Clarín*, 07/06/2000) cuando la realidad demostraba, al contrario de la ortodoxia hasta allí ensayada, que era indispensable comenzar a replantear los componentes básicos del modelo económico vigente, en los cuales veía un lastre demasiado pesado que más temprano que tarde habría que atacar y abordar de otro modo al fijado: continuar con la convertibilidad tal cual funcionaba, sostener el condicionante cada vez más grande de la deuda sobre las finanzas públicas, permitir el rol del FMI en la diagramación del programa de gobierno y los sucesivos

ajustes que se practicaron inicialmente eran todos, según aquél, elementos que no se podrían mantener en el mediano y largo plazo, y mucho menos de la forma conservadora –rayana al dogmatismo– en la cual el gobierno se había empeinado en encarar con tantos ajustes. Así, Alfonsín tuvo varios encuentros públicos con Duhalde, señalando que los giros económicos y sociales que éste había planteado durante su campaña electoral en 1999 no podían subestimarse o dejarse de lado (tales como obtener una moratoria de la deuda o cuestionar el tipo de cambio fijo), agorando entre ambos líderes por conformar una concertación patriótica amplia entre partidos políticos, sindicatos y demás fuerzas sociales para establecer pronto un “cambio de modelo” y abandonar lo antes posible “el neoliberalismo”.¹⁴

En el caso de Álvarez, sus preferencias, estrategias y objetivos eran muy diferentes, ya que éste si bien había aceptado un lugar subordinado en la escena política detrás de De la Rúa, no había dejado de proyectarse como el más inquieto luchador contra la corrupción. En su cargo de presidente del Senado había advertido en más de una oportunidad que no estaría en el recinto sólo para “tocar la campanita”, sino para conducir la cámara con mano de hierro y acabar con los privilegios corporativos, amenazando con investigar casos de corrupción “hacia atrás” y proceder hasta el fondo del asunto, especialmente con causas de la década del 90 (*Clarín*, 11/02/2000). A su vez, estas acciones se complementaban con la tarea autoasignada de ser el máximo paladín de los recortes del denominado “gasto político” de la administración pública, legislaturas provinciales y demás dependencias del Estado, con el fin de terminar con las “cajas negras de la política”. Decía Álvarez: “Los senadores peronistas quieren convertir al Senado en un lugar de privilegio con las mismas prácticas que tuvo el Concejo Deliberante de la ciudad de Buenos Aires [...] Quieren quedarse con el control administrativo para poder hacer caja y financiar sus actividades políticas [...] Si no los enfrento me llevan puesto” (*La Nación*, 25/06/2000); poco después amenazó con publicar la lista de “700 u 800 ñoquis” que existirían en el Senado, nombrados por los legisladores peronistas (*La Nación*, 29/06/2000). De allí que, entre ambas formas –la denuncia y el recorte–, pudiera acorralar al justicialismo y obligarlo a negociar las leyes necesarias, siempre con la amenaza latente de denunciar y enfrentar “a los corruptos” en la prensa.

El objetivo más amplio que se podría alcanzar detrás de esto sería para Álvarez, además, el de dejar atrás a la “vieja política” y conformar un espacio superador, en el que confluyesen nuevas prácticas y discursos, desarmando las identidades obsoletas que habían sido el sostén de un bipartidismo que entendía estaba en decadencia. Vale recordar que en la concepción de Álvarez ninguno de sus espacios políticos –ni el Frepaso, ni la Alianza ni algún otro– fue considerado un fin en sí mismo, sino sólo medios para fundar un nuevo tipo de política –regenerada, pura, moderna y sin corrupción–, la cual podría alcanzarse de forma transpartidaria y con los elementos individuales que aún pudieran salvarse del sistema político que tenía por misión redimir. Fuerzas políticas como Acción por la República de Cavallo, partidos provinciales y algunos peronistas potables podrían quebrar la disciplina partidaria y sumarse, según el vicepresidente, a la renovación institu-

cional que la Alianza debía encarar. Por lo que, acechar a personajes oscuros y liquidar sus cajas era una forma no sólo de avanzar hacia mejores mecanismos de transparencia institucional, sino de depurar a dirigentes y partidos políticos sospechados y establecer con eso nuevos clivajes de votantes: la “transversalidad” entonces era el único camino posible para por fin poder fundar la “nueva política” prometida, lo cual era, finalmente, “lo que la gente quería y pidió con su voto” (Novaro, 2009).

Sin embargo, y en una dirección totalmente contraria, el presidente De la Rúa no se hallaba muy feliz con este tipo de tácticas, puesto que apostaba a lograr una convivencia pacífica y sin confrontaciones con el peronismo. Además su estilo político se había delineado en base a una imagen serena y calma que apelaba más a la cordialidad que a los escándalos, y que –a su vez– le impedía estar interesado en romper el bipartidismo político en el que tan bien se había desenvuelto. Así, su razonamiento político iba en una dirección casi simétrica a la de Álvarez, confluyendo en algunas de las actitudes de Alfonsín: el consenso y las leyes sólo se podrían lograr con una fuerte base bipartidista entre la Alianza y el peronismo, la cual debía estar asentada más en los acuerdos con la oposición que en las presiones o amenazas hacia ella.

El caso testigo de la ley de reforma laboral aprobado en abril pareció darle la razón a De la Rúa, ya que ésta se había logrado con el apoyo del peronismo a pesar de que muchos sectores internos se habían mostrado reacios a votar el proyecto y que incluso Menem había desestimado pedir una ley de ese tipo a su partido cuando fue presidente para evitar confrontaciones con él. Con lo que, De la Rúa, como había sido su característica histórica, terminó por asociar el éxito de la gobernabilidad de la mano de la mayor moderación que se pudiera lograr. Por último, debemos decir que Álvarez y De la Rúa, con todo y sus divergencias, se hallaban igualmente cerca entre sí al trazar distancia de los esbozos heterodoxos de Alfonsín en materia económica, ya que ambos apostaban a continuar con la marcha de la estrategia de la disciplina monetarista y ajustes que creían que no podría demorarse mucho en funcionar. En la *troika* aliancista, con posturas y preferencias que se alejaban y repelían a la vez, a pesar de avanzar por caminos incongruentes, casi incompatibles en algunos casos, habían logrado convivir bastante bien durante un tiempo, dejando en segundo plano sus conflictos larvados mientras no aparecieran inconvenientes mayores.

Las dinámicas individuales y un conflicto que escalona sin red: el enfrentamiento entre el presidente y su vice

Dadas las estrategias y preferencias individuales de los principales líderes aliancistas, no parece difícil pensar porqué el sistema latente de incompatibilidades que habían conformado tuviera un alto riesgo: éste podría ponerse al descubierto e incluso luego estallar una vez que alguna cuestión ganara protagonismo político y con ello obligara al pronunciamiento público discordante entre los líderes sobre cómo proceder. Entonces, las diferencias podrían aflorar y así el armisticio palaciego ya no podría ser más la regla sino que se tendría que dar lugar a otros meca-

nismos de funcionamiento para el gobierno, los cuales permitieran igualmente la coexistencia de los estilos contrarios; especialmente esto último era fundamental ante un eventual y peligroso choque entre el presidente y su vice.

La cuestión que operó como disparadora de los clivajes fueron sospechas de pago de sobornos en el Senado, en las que se rumoreó que el gobierno había comprado el voto de varios senadores para que aprobaran la ley de reforma laboral. En este caso, sin embargo, vale aclararlo, dichas sospechas no se instalaron en la agenda política de un solo golpe, sino que fue un proceso que ganó peso lentamente, sobre todo por la propia dinámica que los protagonistas le fueron dando en función de las heterogéneas disposiciones que asumieron. La ley bajo sospecha, como dijimos, fue aprobada en el Senado a fin de abril, empero, el primer manto de duda sobre ella apareció recién dos meses después en una nota de un diario porteño (*La Nación*, 25/06/2000). Tal nota sugería la posibilidad de sobornos en un párrafo muy periférico, sin datos certeros ni nombres y con poca precisión.¹⁵ Por lo que, en principio, ella sola no fue motivo suficiente para que las sospechas ganaran la relevancia que luego tuvieron, sobre todo en vistas a que la nota fuera publicada el mismo fin de semana en que se produjo la muerte del cantante de cuarteto “el potro” Rodrigo Bueno y que fue una noticia que dominó los medios de comunicación ese tiempo. A su vez, así como Menem había tenido un sinfín de denuncias, sospechas y notas periodísticas sobre presuntos hechos de corrupción y había sobrevivido políticamente durante años a ellos, algunos operadores políticos de la Alianza recomendaban actuar con sigilo y dejar que el asunto quedara en la nada, desvanecido en el olvido. Sin embargo, la dialéctica política bajo el imperio de la Alianza conllevaba disposiciones muy diferentes a los viejos tiempos menemistas, ya que las sospechas calaban ahora en el epicentro del discurso personal que Álvarez y que parte de la Alianza llevaban como bandera. A su vez, el tema tuvo mayor repercusión todavía a mediados de agosto cuando el líder sindical de la CGT disidente –Hugo Moyano–, que se había decidido a encabezar el frente opositor contra el gobierno y la lucha contra el neoliberalismo –especialmente contra la ley de flexibilización laboral por la que se acusaba de haber pagado coimas– comentó en la televisión un diálogo que habría tenido con el ministro de Trabajo Flamarique antes de que se aprobara la ley. Allí señaló: “cuando yo le dije que en el Senado había mayoría peronista y la ley no iba a pasar, él me dijo ‘para los senadores tengo la Banelco’”. Por su parte, el senador del PJ Antonio Cafiero involucró a algunos de sus pares al respecto en la prensa y en la Justicia, acusando puntualmente a Emilio Cantarero y a Ramón Ortega (*La Nación*, 31/08/2000).

Frente a un tema que se había ido adueñando totalmente de la escena, el vicepresidente Álvarez consideró que estaba obligado a actuar, pues las coimas, de haber existido, fueron en el propio recinto que él dirigía. Con lo que, se decidió a convertir la situación en una oportunidad al utilizar su habitual ingenio político e ir por todo: señaló que un cuerpo legislativo tan importante para la democracia como era el Senado no podía estar bajo sospecha, por lo que para defender su honra éste debía ser refundado. Esto último, a la luz de las circunstancias, brindaría diversas ventajas políticas que según Álvarez habría que aprovechar: no sólo él

personalmente y el gobierno podrían recuperar así el protagonismo político que estaban perdiendo, sino que también se podrían apuntar a dos objetivos más: uno de “máxima”, con el cual pretendía adelantar las elecciones directas a senadores previstas para 2001 lo antes posible (decía Álvarez: “Habría que pensar si la Constitución no deja alguna luz para adelantar las elecciones de senadores [...] para un cambio de fondo” ya que para que haya “legitimidad de los que lleguen a la Cámara como senadores [tengan que ser] elegidos por el pueblo y no por los acuerdos en las legislaturas provinciales, como ocurrió hasta ahora”) (*Clarín*, 05/09/2000), con lo que la Alianza podría invertir la relación de fuerzas a su favor en la Cámara Alta; y un objetivo de “mínima”, en el que habría que cambiar las autoridades de las comisiones, presidentes de bloques y forzar algunas renunciaciones en el Senado (decía aquél: hay que “oxigenar el Senado” y “se tienen que producir cambios políticos porque hay una crisis política de representación [...] los sospechados deben dar un paso al costado”) (*Clarín*, 02/09/2000).

Para cualquier de los dos casos, tanto el de máxima como el de mínima, Álvarez citaba recurrentemente el ejemplo del *mani pulite* italiano (*Página 12*, 22/08/2000), en el cual frente a casos de corrupción, muchos políticos habían decidido refundar las instituciones, los cargos y los mecanismos de gobierno, lo que podría ser un antecedente para replicar en la Argentina. Puesto que para ese momento el número de personas que creían que habían existido los sobornos había crecido a toda velocidad: llegó al 71,5% a fin de agosto, una semana después ya era el 83,2% mientras que para principios de septiembre el número era del 93,7% (*Clarín*, 10/09/2000). Es decir, después de tantos años de centrar como principal tema político por parte de los miembros de la Alianza —especialmente por el Frepaso— a las causas de corrupción y fomentarse la cultura del escepticismo y la desconfianza —construyendo una imagen generalizada en la que “todos los políticos roban”—, con sólo mencionarse rumores de sobornos casi toda la población terminaba por adoptar la certeza de que eran hechos efectivamente ocurridos —aun cuando no se hubieran presentado pruebas, sino sólo sospechas—, volviendo el tema “corrupción” un boomerang de difícil escapatoria; a su vez, el asunto se volvía más candente si se considera que también el desánimo y la resignación conquistaron la escena como su contrapartida: el 70% de los encuestados pensaba que el caso iba a quedar diluido y sin culpables (Ibídem), perdiendo toda esperanza en la renovación institucional que la Alianza se había comprometido a realizar. Por lo que más que nunca Álvarez leyó en tal situación la chance de convertir la crisis en una oportunidad y volverla algo que no se podría desperdiciar para volcar así la situación a su favor —con lo cual pudieran beneficiarse tanto él como el gobierno— y se lanzó a representar el rol de máximo impulsor de la investigación, empujando para que ésta se haga de forma rápida y firme —pero sobre todo pública— con el fin de marcar una clara señal de diferenciación con las formas en que había procedido el menemismo hasta entonces, quien no hacía nada frente a las sospechas y denuncias, sugiriendo que no actuar era confirmar la idea de impunidad.

Sin embargo, para que tal empresa funcionara su alter ego institucional debía estar dispuesto a acompañarlo, cosa que nunca iba a ocurrir: el presidente, en

una posición totalmente distinta, continuaba abrazado a la medida de sus acciones y buscó proteger el débil equilibrio de poder institucional que debía conducir. Ya que gobernadores y legisladores de su propio partido le habrían pedido que controlara a Álvarez, puesto que éste era un peligro para la gobernabilidad y los acuerdos partidarios; peligro que ahora se extendía al Senado en donde los opositores eran mayoría, una mayoría con la que se tenía que tener buen trato y dialogar para sacar las leyes adelante, pero que empero eran duramente acusados –al igual que oficialistas– de haber recibido coimas pagadas por su propio gobierno. Con lo que, De la Rúa, de darle mayor lugar a los rumores de sobornos, no sólo ayudaba a atacar la frágil convivencia institucional con aquellos que debía pactar, sino que empujaba por trasladar las sospechas a la propia Alianza. Como señaló el senador del PJ Eduardo Menem: “Si lo que se dice fuera cierto, incurre en el mismo delito tanto el que da como el que recibe. Vamos a caer todos en el caldero hirviente de la difamación, del cual saldremos todos quemados” (*Clarín*, 09/08/2000).

De esta forma, el presidente De la Rúa se dispuso a asegurar la paz y se reunió a mediados de agosto en la quinta de Olivos con los senadores peronistas para llevar tranquilidad sobre el asunto y expresar su “total confianza” en el bloque opositor, ya que estaba seguro que no existieron sobornos. Allí dijo sobre las supuestas coimas: “Esas versiones son totalmente absurdas [con las que] se desprestigia a la Cámara alta sin ningún asidero real [...] Yo tengo la más absoluta seguridad de mis funcionarios” (*La Nación*, 10/08/2000). El presidente del bloque de senadores del PJ, Augusto Alasino, se quejó en dicha reunión sobre las presiones de Álvarez con las que acusaba a la oposición con sus denuncias: “Con esta falta de libertad es complicado manejar los temas: si los votamos somos corruptos y, si no, obstruimos” (*Ibidem*). Reunión en la que la mayoría de los legisladores expresó sentirse cansados de “la campaña de desprestigio”, aunque aclarando que ahora se sentían “defendidos por el presidente”. En este sentido, pocos días después, De la Rúa decidió sellar su pacto de paz y convivencia con los senadores sospechados cuando pidió que fueran ellos mismos los que resolvieran el tema, llevaran adelante la investigación y aclarasen lo sucedido. Allí dijo: “No hay cosa peor que las versiones flotando, porque dañan a las instituciones. Es muy importante que en el Senado mismo, donde se originaron las versiones, se den los pasos para determinar con claridad esta situación” (*Página 12*, 18/08/2000).

Empero, la actitud del vicepresidente fue diametralmente distinta a lo planteado por De la Rúa. En este caso, el vice se oponía a la idea de pacificación con los senadores y de que estos se auto-investigasen, promoviendo incluso un “desafuero colectivo” para toda la Cámara: “Es muy difícil, al estar involucrada una parte de los senadores en este tema, que el propio cuerpo pueda llevar adelante una investigación objetiva [ya que soy] pesimista acerca de la posibilidad de auto-investigación de los senadores [...] Debería desaforsarse colectivamente la Cámara para que la Justicia pueda actuar en este tema [...] No estoy dispuesto a ser el presidente de un cuerpo que conviva con estas situaciones” (*La Nación*, 22/08/2000).

En esta dirección, las recurrentes embestidas de Álvarez para avanzar sobre el tema estaban llevando la situación a posiciones cada vez más enfrentadas, ya que

mientras el vice fogueaba las sospechas, actuando como si tuviera la certeza de que hubo sobornos, el presidente intentaba dejar el tema en el olvido, asegurando que las versiones no tenían ningún asidero. Por lo que, De la Rúa y su entorno comenzaron a ver en las actitudes de Álvarez un tipo de protagonismo político que quería opacarlo, minar su autoridad y tejer así una conspiración contra él, en la que buscaba presentar a De la Rúa como abrazado y protector de los corruptos. Algunos senadores, tanto del radicalismo como del peronismo, se quejaban del vice y su constante referencia a los sobornos como una estrategia puramente personal para resaltar su figura, señalando: “fogonea este tema porque necesita prensa” (*Página 12*, 23/08/2000). Por lo cual, el presidente comenzó a tomar una distancia cada vez mayor de Álvarez y buscó el amparo del menemismo, que había amenazado con proyectar la misma suerte de los senadores sospechados con la del gobierno (el senador menemista Jorge Yoma había dicho: “si quiere llegar hasta el fondo de las investigaciones, habría que citar también a declarar a De la Rúa”) (*Clarín*, 19/08/2000). Así, primero tuvo una reunión secreta con Menem en Olivos durante una madrugada de domingo –la cual igualmente trascendió (*Clarín*, 14/09/2000)– para luego tener un encuentro público en la Casa Rosada, en el que ambos plantearon que era la Justicia la que debería actuar (*Clarín*, 23/09/2000); aunque esa reunión pareció también un intercambio de favores y un pacto político, por medio del cual el gobierno detendría las “persecuciones” contra los ex funcionarios de Menem y éste se comprometería a dar su apoyo legislativo en el Congreso. A su vez, De la Rúa también pretendió con esa reunión unificar al disperso campo opositor, ratificando al riojano con el liderazgo peronista que a éste se le cuestionaba dentro del PJ, convirtiendo así al ex presidente en su principal interlocutor político y garante de la estabilidad institucional. Por último, la alianza proyectada por De la Rúa junto a Menem también pareció confirmar lo peor al ser asociados a la firma de un acuerdo de impunidad entre ambos, ya que el juez a cargo de investigar la causa del Senado –Carlos Liporace– era acusado no sólo de ser excesivamente permeable y de fallar siempre a favor del menemismo (incluso terminaría preso tiempo después por esto) (*La Nación*, 12/05/2015), sino que también era acusado contemporáneamente por causas de corrupción y de tener un patrimonio imposible de justificar.¹⁶ Todo lo cual sentaba más la sensación de que el oscuro mundo político era inexpugnable y que toda la corporación política era, finalmente, lo mismo, tal cual se sospechaba; lo que incluía también al presidente, al vice, al gobierno y a toda la Alianza.

A las situaciones de oposición y enfrentamiento tácito a las que se estaba dirigiendo la cuestión por las actitudes asumidas tanto por Álvarez como por De la Rúa, debemos sumar un hecho más, puesto que la pelea pública entre ambas figuras también debe ser contextualizada en el marco de la guerra subterránea entre grupos. En este caso, no pueden dejarse de lado los distintos tipos de operaciones de prensa e inteligencia originados desde el entorno delarruista y sufridos por los tres principales miembros del Frepaso y quienes vertebraban a dicho partido: Fernández Meijide, Álvarez e Ibarra. Así, en el caso de Fernández Meijide se habían realizado en marzo denuncias de corrupción contra ella que terminaron por

minar su trayectoria política y llevarla hasta un punto ya sin retorno, mientras que los otros dos casos tensaron la convivencia dentro de la Alianza todavía más.¹⁷ Los tres casos eran instigaciones originadas en la Secretaría de Inteligencia del Estado (SIDE) –organismo a cargo de Fernando De Santibañez, amigo íntimo de De la Rúa–, quien también era uno de los máximos sospechados por los sobornos, ya que se sostenía que –de haber existido sobornos– los pagos se realizaron con dinero proveniente de esa Secretaría.

Resoluciones individuales sin miramientos colectivos: las decisiones de De la Rúa y la renuncia de Álvarez

Durante los meses de agosto y septiembre la escalada entre presidente y vice subió en enfrentamientos poco larvados. Sin embargo, y con todo, al final de septiembre Álvarez intentó una última estrategia que podría ser una salida honorable tanto para él como para De la Rúa y que podría poner fin a las disputas públicas y privadas: ella consistía en hacer huir hacia adelante a todo el gobierno, primero reformulando totalmente la Alianza –y especialmente el gabinete–, en la cual los funcionarios oficialistas sospechados debían dar un paso al costado (tanto Flamarique como De Santibañez) y el Frepaso recuperara protagonismo.¹⁸ A su vez, también empezó a sugerir la construcción de “una Alianza más amplia”, a la cual incluso se pudiera sumar Cavallo –quién había apoyado las posturas de Álvarez contra los senadores–, ya sea como presidente del Banco Central o bien como reemplazante del ministro Machinea –ministro que Álvarez había comenzado a cuestionar casi a diario–, buscando así un relanzamiento del gobierno en materia económica y que proyectara “expectativas de cambios” (*Clarín*, 28/09/2000).¹⁹ Es decir, la guerra contra los senadores no debería acabar con estos, sino en un replanteo general de la Alianza e –incluso– en una ampliación de la coalición.

Sin embargo, estas opciones chocaron con escollos difíciles de atravesar. Por empezar, porque De la Rúa suponía que poner fin a los funcionarios del gobierno cuestionados significaba aceptar tácitamente que los sobornos pudieron haber existido, con lo que reflexionaba entonces que el camino a seguir debía ser exactamente el inverso al pedido por Álvarez: ratificarlos para negar tajantemente que se hubieran pagado coimas, por lo que no habría que sacarlos del gobierno. A su vez, el presidente tampoco estaba dispuesto a llevar los cambios en el gabinete como sugería Álvarez ni a recibir presiones a su autoridad con respecto a ello (*Clarín*, 28/09/2000). En este sentido, la estrategia del vice de enfrentarse a los senadores, ya sean los del PJ o los de sus aliados de la UCR, suponía derivar en una guerra institucional muy ajena a la cosmovisión de De la Rúa, sobre todo cuando ya a esa altura Álvarez parecía estar enfrentándose a unos y otros y convirtiéndose así en el enemigo de todos (una idea no muy lejana a la de “conspiración” que tanto senadores como el entorno delarruistas no se cansaban de agitar).²⁰ Por último, Alfonsín, que había permanecido al margen del conflicto, sólo rompió el silencio para oponerse duramente a los planes de Álvarez: el ingreso de Cavallo al gobierno le parecía una pésima idea, totalmente indigerible, señalando que “la Alianza nació con una expectativa de cambio sobre lo que ocurrió en el período del gobierno

anterior, y Cavallo fue una presencia muy dominante en ese período [...] Esta es una Alianza hecha con un sentido progresista [y] contra la nueva derecha” (*Clarín*, 29/09/2000); a su vez, sostenía que Machinea era un ministro del que el gobierno no estaba en condiciones de desprenderse, por lo que lo defendió con ahínco: “a pesar de las dificultades, lo que está consiguiendo en el FMI es algo realmente extraordinario [...] Si hay un amigo de Chacho Álvarez en el Gobierno ése es Machinea, aunque a veces se presentan las cosas tergiversadamente” (Ibídem).

Con una situación empantanada y sin pruebas o indicios concretos sobre los sobornos, De la Rúa se decidió a principios de octubre por actuar de manera firme y dar por terminado el tema, buscando con esto generar una muestra de autoridad. Además, pensó que la mejor forma de mostrar respeto por las instituciones y transparencia era –justamente– dejar que la causa avanzara por vía judicial sin la intervención del gobierno. Para ello aplicó su criterio de modo unilateral e hizo jugar la situación a su favor, terminando con la simulación del “co-gobierno”: además de confirmar a Santibañez en la SIDE, le dio un ascenso a Flamarique al designarlo secretario general de la presidencia (el puesto de éste fue cubierto por la peronista y ex funcionaria menemista Patricia Bullrich, sugiriendo así la disposición de formar una “Alianza más amplia” de la que en el futuro también podría ser parte Cavallo); a su vez, también ratificó a Machinea y le dio un ascenso solapado al otorgarle más funciones, mientras que abandonaron el gabinete los sectores más representativos de la UCR: Terragno y Gil Lavedra fueron reemplazados respectivamente por Chrystian Colombo y por Jorge De la Rúa, uno amigo y el otro hermano del presidente. Todos estos cambios sirvieron para poner una distancia mayor aún entre gobierno y partidos, con un gabinete más fielmente delarruista y homogéneo, pero que estaba lejos de ser representativo de los diferentes grupos de la coalición y de resolver los problemas y las dudas sobre la autoridad presidencial y que terminaron por contribuir a su aislamiento político. A su vez, estos cambios fueron una ofrenda no muy larvada contra la persona de Álvarez, ya que implicó tomar la dirección exactamente contraria a la que aquél había pedido públicamente, desautorizándolo y dejándolo casi al borde de la humillación, puesto que con estos gestos sería difícil pensar que aquél pudiera presidir ahora el Senado igual que antes o que continuara su lucha allí. Además, no hubo ninguna compensación para Álvarez: no existieron consultas, disposición al diálogo o siquiera algún gesto de recomposición del vínculo entre presidente y vice. La situación sugirió una victoria total de uno sobre el otro.

Sin embargo, cuando Álvarez fue notificado sobre el nuevo gabinete, y a pesar del notorio golpe de mano que conllevaba, no protestó ni se opuso. Tampoco exigió una reunión con la UCR, Alfonsín, los líderes aliancistas o incluso con su propio partido.²¹ El mismo día de la jura del nuevo gabinete, el 5 de octubre, Álvarez asistió al lado del presidente como mandaba el protocolo, saludó a todos y hasta sonrió para la prensa, y la ceremonia terminó con la cordialidad habitual. Mas fue a la mañana siguiente cuando Álvarez dio a conocer su venganza secreta al anunciar públicamente su decisión de abandonar su cargo a menos de diez meses de haber asumido y en la que no consultó a nadie –ni a sus compañeros de

equipo ni a la cúpula de su partido, y en la que todos los miembros de la coalición se enteraron por la prensa—, acostumbrado como estaba al más absoluto individualismo personal.

Las consecuencias inmediatas de la renuncia de Álvarez fueron contradictorias. Si bien de forma inmediata hubo una mínima movilización espontánea a la casa del ex vice para brindarle apoyo —en la que incluso se especuló con una concurrencia masiva para la se prepararon parlantes a tono con un virtual discurso épico— y que Álvarez fue llamado por Reutemann como “el nuevo Perón” (*La Nación*, 08/10/2000), lo cierto es que el líder del Frepaso no tuvo su “17 de octubre” como algunos soñaron ni significó el relanzamiento del líder. Tampoco las encuestas parecieron acompañarlo, puesto que mayoritariamente la población se opuso a su decisión de renunciar (*Clarín*, 10/10/2000). Lo que sí pasó fue un nuevo cambio de gabinete, aunque tenuemente modificado: Flamarique y De Santibañez finalmente tuvieron que dejar sus cargos —también lo hizo el vicepresidente del Senado, el radical José Genoud, que fue reemplazado por el alfonsinista Mario Losada—, pero esto no supuso una reformulación de fuerzas a favor del ex vice o los frepasistas. Más bien la reformulación ministerial fue una reacción tibia de De la Rúa para mostrar gestos de arrepentimiento y composición, los cuales encubrían su temor a ser acusado despiadadamente por la renuncia o sufrir una desgarradora pérdida de popularidad (Novaro, 2009). Además, también habitaba el peligro oculto de que el presidente sufriera un abandono o desplante masivo de frepasistas y de varios radicales, acción que hubiera llevado al gobierno frente al abismo.

Igualmente, y con todo, una de las marcas más ambiguas de la renuncia de Álvarez fue que la misma no implicó ni un enfrentamiento con el presidente ni la ruptura de la Alianza, puesto que el Frepaso continuó en el gobierno tal cual funcionaba hasta entonces. No hubo un pase de nadie a las filas de la oposición, sino al contrario. Álvarez se presentó en su discurso de renuncia como un leal al presidente y al gobierno de la Alianza. No obstante estos gestos, y más allá de ellos, la situación convirtió al Frepaso y a su lugar dentro de la Alianza en un imposible: puesto que si los sobornos ocurrieron, el presidente y el Senado entonces eran indefectiblemente culpables y había que enfrentarlos sin contemplaciones como pareció sugerir Álvarez con su renuncia y —con ello— ser acompañado por todo el partido en vez de permanecer como aliados y actuar como si nada hubiera pasado; en cambio, si el presidente era inocente y los sobornos jamás existieron, entonces era correcto continuar con la Alianza como se hizo aunque —en tal caso— no se entendería por qué renunció Álvarez ni tampoco por qué éste creó una ruptura institucional gigante si tan solo había diferencias de “estilos” sobre cómo proceder con respecto a las sospechas de sobornos, con lo que hubiera bastado con rediscutir las condiciones del acuerdo entre socios. Por lo cual, con la decisión tomada de la renuncia junto a la permanencia frepasista igualmente en el gobierno todo se volvía confuso y lleno de sospechas, lo que parecía reducir el asunto simplemente a una batalla comunicacional que expresaba las disputas palaciegas previas, las cuales —finalmente— mostraban ahora no tener mucho sentido.²² Además, para generar todavía más ambigüedades, a poco de renunciar, Álvarez y el

Frepaso empapelaron toda la ciudad de Buenos Aires con carteles de apoyo al ex vice, con varias leyendas del tipo “Yo te apoyo Chacho”, “Fuerza Chacho” y uno en el cual estaba la cara de Álvarez y se destacaban sus ojos, diciendo “Estos ojos ven y no se callan”, todo lo cual parecía acusar a De la Rúa por los sobornos y a subir la confrontación todavía más (*La Nación*, 09/10/2000). Dichos afiches fueron contrarrestados, del mismo modo, por sectores radicales con otros afiches con la leyenda “Chacho: hacete cargo”, señalando parte de los enfrentamientos ya no tan ocultos entre grupos de la UCR y el Frepaso.

Con todo, y finalmente, en el mar de confusión creado, el único verdaderamente derrotado en los hechos terminó siendo el propio gobierno, que resultó más débil y fragmentado luego de la renuncia –aunque, paradójicamente sin rupturas con los partidos que lo encumbraron pero con un acompañamiento a medio camino de éstos– y sin que el caso de los supuestos sobornos se hubiera aclarado, lo que sostenía igualmente la sensación de impunidad. Además, con el nuevo cambio de gabinete la renombrada “Oficina Anti-corrupción” terminó en manos del hermano del presidente, una estrategia que De la Rúa pensó que podría agregar “transparencia” al trasladarle a éste la imagen de “honestidad” que el primer mandatario creyó todavía conservar, pero que ayudó a apuntalar lo contrario: confirmó la sensación de nepotismo en la investigación y de que el presidente le daba ese puesto a su hermano para protegerse, anulando de este modo cualquier esperanza de que el caso de los sobornos hallara culpables. Por lo que, en los hechos, la promesa de renovación y transparencia institucional que la Alianza se había comprometido a llevar a cabo como principio de identidad quedó sepultada en la desconfianza y el desprestigio. Empero, a pesar del altísimo costo que pagaría el gobierno por el mal manejo de la situación y las sospechas que continuaron proyectándose sobre él, desde el entorno presidencial entendieron que la renuncia de Álvarez era un hecho que los favorecía y que de todas formas debía ser festejado (y de hecho fue celebrado con un asado)²³, puesto que así pensaban que se sacaban de encima a un competidor y eventual desestabilizador, al tiempo que la renuncia también ayudaba a diluir el molesto peso que pudieran tener los partidos en el gabinete. Por fin, el núcleo delarruista estimó que desarmar la Alianza por la iniciativa propia del líder del Frepaso era una bendición más que una tragedia que confirmaba la disposición siempre presente en algunos miembros de la UCR –especialmente los delarruistas– de que aquel partido no debería haber existido nunca y que si lo hizo fue gracias a los errores cometidos por el propio radicalismo, con el cual no se debería de haber nunca concertado una unión; aunque por suerte, suspiraban, ambas desgracias ahora ya estaban en camino de enmendarse con la ruptura (Novaro, 2009).

Conclusión. Estrategias individuales, consecuencias colectivas

A lo largo de este trabajo hemos buscado analizar la renuncia del vicepresidente Carlos Álvarez al gobierno de la Alianza como un caso empírico en el cual la debilidad institucional termina por concentrar el poder decisorio de los agrupamientos colectivos en las preferencias de algunos individuos con amplios márgenes

nes de discrecionalidad, favoreciendo con ello a las estrategias particulares por sobre las consecuencias colectivas que se pudieran generar. Según se buscó repasar, la Alianza nació como la unión de dos partidos políticos muy dispares y que privilegió los liderazgos individuales por sobre los mecanismos colegiados institucionalizados para estructurarse, puesto que el “grupo de los cinco” o el programa de gobierno de la Alianza –la ambigua “Carta a los argentinos”– resultaron ser demasiado débiles para asegurar una cohesión coalicional lo suficientemente efectiva, sin que tampoco se crearan mecanismos aceitados de gobierno para unir voluntades. A su vez, las fuertes asimetrías internas de ambos partidos fueron un obstáculo todavía mayor, el cual fue descuidado como problema y no permitió lograr un juego colaborativo sencillo. Es decir, tal como vimos, al construirse la Alianza los problemas sólo estuvieron enfocados en el éxito que se pudiera tener para triunfar como “coalición electoral”, pero sin ningún miramiento para convertirse en una verdadera “coalición de gobierno” (Serrafero, 2002), ya que se dejó de lado rápidamente cualquier ilusión de paridad o de equilibrio entre ambos partidos para transformar dicha unión en un gobierno de acentuado predominio primero de la UCR y luego del más puro delarruismo.

En este sentido, los dos partidos al haber centrado durante la década de 1990 sus principales batallas y edificar el grueso del capital político de sus líderes en las luchas ligadas a la “corrupción” no pudieron construir un programa de gobierno preciso ni con el suficiente nivel de cohesión ideológica para garantizar una unidad política con vistas a objetivos y proyectos comunes. De allí que todo lo anterior se agravara mucho más cuando las preferencias ideológico-políticas de ambos partidos y las de sus líderes se mostraran más cercanas a la colisión que a la convergencia en más de un aspecto, afectando severamente la convivencia que entre ambas fuerzas pudieran lograr: mientras la UCR se hallaba hasta entonces cómoda con el sistema bipartidista tal cual éste funcionaba, el Frepaso nació con el compromiso de modificarlo –e incluso, destruirlo–; mientras el grueso del Frepaso era contrario al neoliberalismo y las políticas de ajuste –anhelando un Estado fuerte, distribucionista y de bienestar– De la Rúa y Álvarez creían que la mejor forma de sobrellevar el gobierno y mantener la convertibilidad era aplicar firmemente la ortodoxia fiscal, despedir empleados públicos, realizar los pedidos del FMI –como la reforma de flexibilización laboral, eje luego de las sospechas de sobornos–, acercarse a los Estados Unidos al votar contra Cuba en la ONU o coquetear con el arribo de figuras menemistas –como Cavallo– al gobierno. Así, se demostraba que la ambición electoral había sido más alta que las energías invertidas en la elaboración de una plataforma o programa de gobierno. Con lo cual, finalmente, convertía a la Alianza en una bolsa de individualidades unidas más por el espanto de la continuidad del peronismo en el gobierno que por el amor a un proyecto en común de todos sus miembros.

Por su parte, y en otra dirección, como también se señaló, la redefinición del poder dentro de la Alianza mutó rápidamente una vez que la coalición llegó al gobierno, lo que hizo perder cierto espíritu horizontal para terminar en una forma más reducida y frágil, ya que se pasó del original “grupo de los cinco” –un esque-

ma de funcionamiento que intentó ser amplio y balanceado—, a uno menor, tripartito, concentrado en los dos líderes de los partidos que construyeron la Alianza (Alfonsín y Álvarez) y en el presidente. Cuando comenzó a escalar la pelea entre el presidente y su vice, ambos tuvieron una relación dispar con sus respectivos partidos durante toda la confrontación: De la Rúa buscó conciliar con la línea predominante en la UCR y adoptó algunas posiciones que tranquilizaran al partido; Álvarez, en cambio, sólo tuvo un momento de repliegue sobre su partido, en el cual —paradójicamente— acordó con éste darle un respaldo público a Flamarique, principal señalado con respecto a las coimas.²⁴

Sin embargo, apenas un mes después ambos tomaron un camino ambiguo y casi contradictorio: Álvarez comenzó a pedir abiertamente la cabeza del que había sido hasta entonces su máximo hombre de confianza (Flamarique), sugiriendo incluso que las sospechas de sobornos sobre éste tenían asidero, mientras que De la Rúa terminó por tomar una decisión fiel a su estilo —siempre tibio y a mitad de camino de todo— pero que terminaba por favorecerlo, acercándose y alejándose a la vez de su partido: respaldó a Machinea en contra de las preferencias de Álvarez y le dio más poder (algo con lo que Alfonsín y el grueso de la UCR acordaban), pero desprendiéndose en forma paralela de varios de los funcionarios que funcionaban como puentes con su partido (Gil Lavedra, Terragno, Posse), para hacer crecer así todavía más la influencia de su entorno personal (sus amigos y familiares y no de personas de la UCR). Por lo que, con esta jugada, el presidente no sólo pudo tomar una distancia todavía mayor de los partidos políticos a los cuales no controlaba y de los que siempre desconfió (privilegiando su posición individual), sino que también le permitió desautorizar a Álvarez —convertido para ese entonces en un rival más que en un aliado—, para expresar una sólida victoria contra éste en el duelo mediático en el que ambos se habían trezado.

Con ello, finalmente, Álvarez optó por una nueva jugada individual, sin consultas ni intentos de acuerdo, y realizó un nuevo salto al vacío: renunció a su puesto y dejó herido a su gobierno. En consecuencia, Álvarez invirtió la situación obligando al presidente a hacer ahora los cambios que le habría exigido antes y con eso también conservar para sí su lugar de paladín de lucha contra la corrupción y esperando con ello redimirse como un nuevo líder popular (proyectando de este modo aumentar el capital político personal que estaba perdiendo).²⁵ Sin embargo, no existió ningún triunfo individual para nadie sino una derrota que dejó a todos los actores heridos y finalmente sin ganadores, puesto que todos ellos, tanto De la Rúa, Álvarez como la Alianza, bajaron en las encuestas, perdieron la credibilidad sobre la que habían edificado sus carreras políticas, estando cada vez más cerca de su muerte política que de sumar apoyos o de salir favorecidos.

La renuncia de Álvarez fue entonces un impacto que tuvo profundas consecuencias. Quizás una de las más importantes de ellas fue ensombrecer la credibilidad del gobierno y el compromiso de éste con respecto a luchar contra la corrupción y con la de transparentar las instituciones como se había comprometido en la campaña electoral. Otra importante consecuencia fue concentrar más atributos en la figura de De la Rúa y que el Frepaso desdibujara todavía más su rol en la coalición. Con

lo que, la toma de decisiones de la Alianza volvió a acotarse: si se había pasado al comenzar el gobierno del “grupo de los cinco” a la *troika* básica, ahora se producía un muy pronunciado presidencialismo unipersonal, en el que los partidos políticos ocupaban roles cada vez menores. Todo ello terminaría en decantar en un gobierno más débil y frágil todavía hacia el futuro y que se hundiría vertiginosamente en una crisis que, finalmente, poco después los llevaría a colapsar a todos.



Referencias

1. Un análisis y algunas propuestas teóricas sobre estos temas con vista a los casos recientes de la vida política latinoamericana pueden encontrarse en Pérez-Liñan, 2009; Ollier, 2004; Corrales, 2010; Bovencchi & Palermo, 2000.
2. Un buen resumen sobre los debates y diferentes tipologías de la estructuración partidaria puede encontrarse en Abal Medina (2002).
3. Abal Medina habla de una estrategia de *crecimiento forzado* para el Frepaso como forma de expansión política. Así, señala que el partido renunció a una expansión gradual y ordenada para optar recurrentemente por los saltos al vacío, como el que hizo entre 1994 y 1995, cuando luego de ganar sólo en una ciudad (Capital Federal), pretendió disputar al otro año la presidencia de la nación. De esta manera, apunta: “la estrategia de crecimiento forzado dificultó aún más la institucionalización ya que la fuerza, al ser obligada una y otra vez a afrontar compromisos mayores, fue posponiendo su organización interna en lo que un importante dirigente, Carlos Auyero, con claridad definió como ‘la dificultad de construir el barco mientras se navega’” (2006: 46).
4. La falta de “vocación de poder” de Álvarez pudo observarse en varias ocasiones: su negativa a discutir el resultado final de la interna con Bordón en 1995, no haberse presentado como candidato a jefe de gobierno porteño (ni en 1996 ni en 2000) cuando tenía reales chances de ganar y conducir con ello un importante distrito, no disputar luego el primer lugar de la fórmula en la Alianza en 1998 o no pugnar por lograr mejores posiciones en el gabinete una vez llegado al gobierno en 1999. Esta forma y característica de construcción política fue muy elogiada durante la década de 1990. Sin embargo, también se le ha reprochado: “Tal vez desde cierta posición académica o romántica se pueda ver como positivo que un político no tenga ambición de poder. Justamente la posición de Chacho demuestra lo contrario. Siendo alguien brillante, culto, bien formado, no ha hecho ningún aporte concreto al país. Un político que no busca el poder es como un poeta que no quiere escribir. Tal vez así se crea que, mientras no escriba, sigue siendo el mejor de los poetas” (Corach, 2011: 132-133).
5. Al respecto, Álvarez se jactaba de su individualismo político: “muchas de las cosas que se han hecho desde el ’89, si las hubiese consultado, todavía estaríamos discutiéndolas. Todavía estaríamos discutiendo si había que irse o no del bloque del PJ” (Abal Medina, 2000: cit. en Ib., 2006: 66). Un dirigente socialista cercano también reconocía: “trabajar con Chacho Álvarez es emocionante y desesperante a la vez. Es movimientista, no cree en las estructuras y cada día, sin consulta previa, puede organizar una jugada diferente” (Ibidem).
6. Mestre sostendría durante mucho tiempo su rechazo a la Alianza, así declaró tiempo después que “la Alianza fue un error del radicalismo” (*Clarín*, 19/03/1998). Incluso, llegaría a adelantar las elecciones en Córdoba para separar lo sucedido en su provincia con los resultados que pudiera obtener la Alianza a nivel nacional (aunque esta última jugada le saldría realmente mal: tras adelantar los comicios casi un año, el peronista De la Sota terminaría por imponerse en la gobernación allí, en diciembre de 1998).
7. No obstante, como veremos en los próximos apartados, estos líderes opositores cuando tengan la oportunidad de ser gobierno en el futuro comenzarían a padecer lo volátil –y por ende, peligroso– que implicaba avalar y sostener a sus figuras principalmente bajo el ropaje de ser “paladines de la transparencia”, pagando un alto precio con ello, puesto que –cuando afloraran simples denuncias o sospechas de corrupción sobre sus espaldas– todo su capital político se esfumaría con suma velocidad.

8. A propósito de esto, como señaló Di Mauro (2003: 46), “se consumó la paradoja de que un fervoroso aliancista como Terragno quedara en el camino, en beneficio de quien poco simpatizaba con el Frepaso y nada había hecho en favor de conformar la Alianza [como De la Rúa]. A pesar de lo cual, resultaría el principal beneficiado del acuerdo entre ambos partidos”.

9. Este desbalanceo señala además un problema de desproporción política mayor si se considera que, del total de votos presidenciales obtenidos por la Alianza en 1999, el 43% provino de los que votaron al Frepaso en 1995 y tan sólo un 25% de la UCR (otro 22% provino del PJ y un 10% de otras fuerzas) (Calvo & Escolar, 2005: 205). Con lo cual, el sesgo fuertemente radical del gabinete implicaba una asimetría importante entre “aporte político” y “representación institucional” plasmada.

10. Por ejemplo, en La Pampa, el senador Carlos Viera estaba enfrentado al gobernador de su provincia, Rubén Marín. En Formosa, sucedía otro tanto entre Carlos Branda, que era la línea opuesta al gobernador Gildo Insfrán. En la Rioja, Jorge Yoma (senador) estaba decidido a enfrentar a Eduardo Menem (senador) en las internas partidarias, lo que aconteció en ambos casos en 2001. En Entre Ríos, si bien gobernaba un radical, Augusto Alasino necesitaba construir una línea propia para poder disputar la gobernación en la próxima elección. Sobre esto: “Analiza la ruptura del bloque peronista en la Cámara Alta” (*La Nación*, 05/01/2000).

11. Álvarez afirmó tiempo después: “De la Rúa nunca fue un candidato querido por el radicalismo. Es más, el radicalismo tuvo que aceptarlo como inexorable por su imagen ante la opinión pública” (Álvarez & Morales Solá, 2002: 84).

12. Los diputados que rompieron entonces fueron: del Frepaso, Alicia Castro, Enrique Martínez, Marcela Bordenave, Gustavo Cardesa, Ramón Torres Molina, Federico Soñez, Humberto Volando, Adriana Puiggrós, Jorge Giles y Eduardo Macalusse; del radicalismo, Elisa Carrió y Osvaldo Álvarez Guerrero y del socialismo Alfredo Bravo, Jorge Rivas y Héctor Polino.

13. Un testimonio en primera persona sobre la gestión de gobierno cotidiana y las diferencias permanentes que la obstaculizaban puede hallarse en Fernández Meijide (2007).

14. Alfonsín llegaría a decir en un programa de televisión que “la convertibilidad y el golpe del 30 contra Hipólito Yrigoyen” habían sido “los dos episodios más graves para la Argentina del siglo XX”, ya que con la primera se generaba “el 15% de desocupados, quiebras del campo y economías regionales, desindustrialización y extranjerización de la economía”, siendo “una trampa mortal, porque entrar es fácil, pero después no se sabe cómo salir”, con lo que ahora se “está viviendo la inercia de una política neoliberal que dura más tiempo que el deseado”. Por último, aclaró que esta “trampa tremenda” no hacía otra cosa más que “evitar el análisis y la discusión acerca de aspectos fundamentales de la economía [y] poco contribuye a la necesaria búsqueda de soluciones a las premiantes necesidades de nuestro pueblo” (*La Nación*, 13/10/2000). Poco menos de un mes después también mencionó en televisión que sería “lindo” que el país dejara de pagar la deuda externa por dos años (*Página 12*, 04/11/2000). Ver también “Alfonsín y Duhalde salen en busca de un espacio común” (*Clarín*, 07/06/2000) y (Zicari, 2016b).

15. La nota tuvo como autor al periodista Joaquín Morales Solá (*La Nación*, 25/06/2000).

16. Ver “Liporace no quiere terminar preso” (*Clarín*, 15/09/2000) y “Liporace, con una ayudita del menemismo” (*Clarín*, 11/10/2000). Poco tiempo después a Liporace le sacarían la causa y ésta quedaría en manos del juez Gabriel Cavallo, aunque luego éste también la perdería, quedando finalmente en el juez Daniel Rafecas. Pasados más de quince años de la denuncia, cuando todos los protagonistas de los hechos perdieron su poder e influencia, y se siguieron todas las rutas sospechadas en las que podría haber circulado el dinero de las coimas, en la sentencia final se determinó que los sobornos no existieron. Por lo que fueron absuelto todos los acusados (Flamarique, De Santibañez, De la Rúa, Genoud, etc.). A su vez, fue absolutamente desmentida la declaración de Mario Portaquarto, que en 2003 se presentó como un supuesto “arrepentido” del pago de sobornos, ya que fue descartado por inverosímil y luego casi procesado por falso testimonio.

17. A poco de comenzar el gobierno, Fernández Meijide fue acusada por la prensa de dos ilícitos: primero de que el interventor aliancista designado por ella en el PAMI era su cuñado y que éste había utilizado su cargo para recategorizar el geriátrico de su esposa (la hermana de la ministra) y así cobrarle al Estado una suma superior por las prestaciones. Luego la ministra también fue acusada de

haberle conseguido un sueldo en el Estado a su profesor de tenis, el cual cobraba sin siquiera concurrir a trabajar (acusándolo así también de promover “ñoquis”). Ambos hechos –en los que después se demostró que no hubo ilícitos– fueron montados según el periodista Luis Majul por la SIDE a través de la revista *Veintidós* (dirigida por el periodista Jorge Lanata), lo que desembocó, según dijimos, en el derrumbe de la estrella de Fernández Mejjide y en algunos escraches públicos contra ella (*Clarín*, 05/05/2000). En forma paralela, Chacho Álvarez comenzó a sufrir operaciones de prensa similares por la revista *La Primera*, a cargo del periodista Daniel Hadad. Las acusaciones más destacadas fueron dos, una en la cual acusó al vicepresidente de querer cerrar el Senado –comparándolo a lo realizado por Alberto Fujimori en Perú– y otra en la cual le atribuían infidelidades en su vida personal (Granovsky, 2000: 90-92). Por último, Aníbal Ibarra poco después de asumir como jefe de gobierno porteño descubrió que su oficina estaba repleta de micrófonos para espiarlo y hacerle escuchas. Ver “Descubren espionaje en el despacho de Ibarra” (*Clarín*, 19/11/2000).

18. Decía Álvarez, abriendo la puerta para ponerle fin a las funciones de Flamarique, “hay un desgaste del ministro de Trabajo que va a tener que ser tomado en cuenta por el presidente”, pidiendo “cambios integrales” para el relanzamiento del gobierno (*Clarín*, 28/09/2000).

19. Álvarez opinó contra Machinea, pidiendo solapadamente cambios: “El debate electoral próximo va a estar muy limitado desde el punto de vista económico. No vamos a poder mostrar una gran reactivación, ni una mejora sustancial de la economía tal cual funciona ahora” (*Página 12*, 28/09/2000); “Uno de los problemas es que no hay claridad en la explicitación del plan económico [...] Hay una dificultad para mover las expectativas de la sociedad en consumo e inversión” (*Página 12*, 29/09/2000).

20. Ver “Los legisladores del PJ dicen que Chacho es el rival de todos” (*Clarín*, 01/10/2000).

21. Es de destacar que el único intento de Álvarez con respecto a recostarse en el Frepaso fue a fin de agosto cuando la crisis ya había estallado y el enfrentamiento con De la Rúa comenzaba a escalar (*Clarín*, 25/08/2000). Sin embargo, y curiosamente, el cónclave dentro del Frepaso consensuó que Álvarez y el partido deberían respaldar al ministro Flamarique. Empero, como vimos, menos de un mes después de dicho acuerdo Álvarez lo dejó de lado para comenzar a pedir públicamente –y sin consultas con el Frepaso– la renuncia del hombre de su propio partido, sugiriendo que éste estaba implicado en los sobornos.

22. Como reconociera tiempo después Álvarez: “debo aceptar que una situación en la que yo estaba fuera del gobierno y mi partido dentro resultaba una contradicción imposible de sostener [...] en cualquier país democrático se es oficialista o se es oposición. Se puede ser una oposición más intransigente o más colaboradora, pero oposición al fin. No se puede estar en el medio” (Álvarez & Morales Solá, 2002: 54- 55).

23. Como relató Álvarez: “Tanto fue así que su entorno [el de De la Rúa] festejó esa noche mi renuncia con un asado en Pilar. Consideraron lo sucedido como una gran victoria. Los cerebros y operadores supuestamente más leales al Jefe de Estado creían que en una sola operación jugada habían afirmado el sentido de autoridad del presidente y se habían sacado de encima no a su principal aliado, sino a su peor enemigo” (Álvarez & Morales Solá, 2002: 50). Ver “El festejo del grupo Villa Rosa por las movidas en el poder” (*Clarín*, 09/10/2000).

24. “El Frepaso avaló a Flamarique y analizó la marcha del Gobierno” (*Clarín*, 25/08/2000).

25. Como señala Corach, es difícil explicar la renuncia de Álvarez simplemente por una cuestión ética ligada a la intolerancia a la corrupción en el Senado (o en la política en general) y es más plausible pensar en un objetivo político y de posicionamiento individual: “El inmediato objetivo [de la renuncia] fue que se generara un operativo clamor que jamás tuvo lugar y que permitiera al vicepresidente y a su grupo imponer un cambio de rumbo en el gobierno [...] [Puesto que] nada de lo que encontró Chacho al ocupar su puesto en el Senado era nuevo para él, ni las debilidades ni los problemas así como tampoco los aportes que podían hacerse desde allí. Álvarez había pasado varios años de su vida como asesor del senador Bittel y conocía a la perfección el funcionamiento de la Cámara Alta. Por lo tanto, no puedo calificar su renuncia como una actitud irreflexiva de graves consecuencias para el país” (Corach, 2011: 211).

Bibliografía

- J. M. ABAL MEDINA (2002), “Elementos teóricos para el análisis contemporáneo de los partidos políticos: un reordenamiento del campo semántico”, en J. M. ABAL MEDINA y M. CAVAROZZI (Comps.), *El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*, Rosario, HomoSapiens.
- J. M. ABAL MEDINA (2006), “Explicando las causas internas del surgimiento y crisis del Frente Grande”, en J. M. ABAL MEDINA (Comp.), *Los senderos de la nueva izquierda partidaria*, Buenos Aires Prometeo.
- C. ÁLVAREZ & J. MORALES SOLÁ (2002), *Sin excusas*, Buenos Aires, Sudamericana.
- A. BOVENCCHI & V. PALERMO (2000), “En torno a los entornos: presidentes débiles y partidos parsimoniosos”, en *Revista Argentina de Ciencia Política*, N° 4.
- E. CALVO Y M. ESCOLAR (2005), *La nueva política de partidos en Argentina. Crisis política, realineamientos partidarios y reforma electoral*, Buenos Aires, Prometeo.
- C. CORACH (2011), *18.885 días de vida política. Visiones irreverentes de un país complicado*, Buenos Aires, Sudamericana.
- D. CORRAL (2011), “Otro país es (im)posible. El devenir de la centroizquierda en la Argentina de los noventa. Del Frente Grande hasta la Alianza”, Tesis de Doctorado, UNGS.
- J. CORRALES (2010), *Presidentes sin partido. La política de las reformas económicas en Argentina y Venezuela en los años 90*, Buenos Aires, Siglo Veintiuno.
- J. DI MAURO (2003), *¿Qué se vayan todos? Crónica del derrumbe político*, Buenos Aires, Corregidor.
- G. FERNÁNDEZ MEIJIDE (2007), *La ilusión. El fracaso de la Alianza visto por dentro*, Buenos Aires, Sudamericana.
- M. GRANOVSKY (2000), *El divorcio. La historia secreta de la ruptura entre Chacho y De la Rúa, las coimas en el senado y la crisis en la Alianza*, Buenos Aires, El Ateneo.
- M. NOVARO (2009), *Argentina en el fin de siglo. Democracia, mercado y nación (1983-2001)*, Buenos Aires, Paidós.
- M. OLLIER (2001), *Las coaliciones políticas en la Argentina. El caso de la Alianza*, Buenos Aires, FCE.
- M. OLLIER (2004), “Hacia un patrón argentino de inestabilidad presidencial”, en *Estudios Sociales*, N° 27.
- A. PÉREZ-LIÑÁN (2009), *Juicio político al presidente y nueva inestabilidad política en América Latina*, Buenos Aires FCE.
- I. POUSADELA (2003), “La oposición progresista frente al consenso neoliberal. Ensayo acerca de la relación entre Política y Economía en la Argentina de los años ‘90”, en I. CHERESKY y J. BLANQUER (Comps.), *De la ilusión reformista al descontento ciudadano. Las elecciones argentinas, 1999-2001*, Rosario, HomoSapiens.
- M. SERRAFERO (2002), “Argentina: rebelión en el granero del mundo”, en *Revista de Occidente*, N° 251.
- J. ZÍCARI (2013a), “Poder y discurso. El giro neoliberal y los cambios sociopolíticos durante el primer gobierno de Menem (1989-1995)”, en *Pensar. Epistemología y Ciencias Sociales* N° 8, Rosario, CIESo- UNR.
- J. ZÍCARI (2013b), “Reacomodarse frente al vendaval menemista. Un análisis de los comportamientos de la UCR y el Frepaso (1989-1995)”, XIV Jornadas Interescuelas de Historia, Mendoza, UNC.
- J. ZÍCARI (2014a), “El réquiem del uno a uno. Tres corridas bancarias y la instauración del corralito en el final de la convertibilidad”, en *Realidad Económica*, N° 281.
- J. ZÍCARI (2014b), “Matrioskas económicas. La convertibilidad argentina, sus ciclos y crisis. Dinámica interna, sistema bancario, déficit fiscal y endeudamiento”, en *Ensayos de Economía*, Universidad Nacional de Colombia, N° 45.
- J. ZÍCARI (2016a), “De la derrota a la presidencia. La trayectoria política de Eduardo Duhalde entre 1999 y 2001”, en *Revista Trabajos y comunicaciones*, N° 44.
- J. ZÍCARI (2016b), “Hasta que la crisis nos separe. Alfonsín, De la Rúa y el radicalismo durante el

gobierno de la Alianza (1999-2001)”, en *Revista Cambios y Permanencias*, N° 7.

J. ZÍCARI (2016c), “El Frepaso y Chacho Álvarez. Partido débil, liderazgo fuerte”, (en prensa).

J. ZÍCARI (2016d), “Las dos crisis de la convertibilidad y su dispar resolución: una explicación sociopolítica”, *Espectros. Revista cultural*, N° 3.

Recibido: 17/12/2016. Aceptado: 15/05/2017.

Julián Zicari, “Estrategias individuales, consecuencias colectivas. La renuncia de Chacho Álvarez a la vicepresidencia”. Revista *Temas y Debates*. ISSN 1666-0714, año 21, número 34, julio-diciembre 2017, pp. 43-74.

Políticas de drogas en Argentina (2003-2015). Reflexiones en torno a la puja entre lo heredado y lo reformulado

Drug Policies in Argentina (2003-2015). Reflections on the Struggle Between the Inherited and the Reformulated

María Soledad Llovera y Marina Scialla

María Soledad Llovera es becaria doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas y docente de la Universidad Nacional de Rosario, Argentina.
E-mail: msollelovera@gmail.com

Marina Scialla es docente de la Universidad Nacional de Rosario, Argentina.
E-mail: marinascialla@gmail.com

resumen

En el presente artículo proponemos analizar la forma en la que se han estructurado las políticas públicas destinadas a usuarios y consumidores de sustancias consideradas “drogas” en la larga década comprendida entre los años 2003 y 2015. Para ello, realizaremos un recorrido por los principales hitos que permiten hablar del “problema droga”, revisaremos documentos públicos, legislación vigente, artículos periodísticos y bibliografía especializada, a fin de reflexionar en torno a las tensiones, contradicciones y heterogeneidades que se plantean en la legislación nacional argentina para abordar el consumo de sustancias catalogadas como ilegales. Caracterizaremos la vigencia de dos normativas tan disímiles como la Ley de Drogas N° 23.737 y la Ley de Salud Mental N° 26.657 como fruto de una larga pugna entre lo heredado y lo reformulado, aún no resuelta.

summary

In this article we propose to analyze the way in which public policies for people on situation of drug use and adiction have been structured in the long decade between the years 2003 and 2015. We will make a tour of the main milestones which allow us to talk about the “drug problema”. We will review public documents, current legislation, journalistic articles and specialized bibliography, in order to reflect on the tensions, contradictions and heterogeneities that arise in argentine national legislation to address the consumption of ilegal substances. We will characterize the validity of two regulations as dissimilar as the Drug Law N° 23.737 and the Law of Mental Health N° 26.657 as the result of a long struggle between the inherited and the reformulated, not yet resolved.

palabras clave

drogas / prohibicionismo / reducción de daños / políticas públicas

keywords

drugs / prohibitionism / harm reduction / public policies

Introducción¹

En el presente artículo llevaremos a cabo el análisis de los procesos de discusión, implementación y controversia en torno a la normativa vigente, suscitados entre los años 2003 y 2015, y de la estructuración de políticas públicas que éstos implicaron en materia de consumo problemático de sustancias.

Para ello, recurriremos al análisis de documentos públicos, legislación, discursos oficiales, declaraciones, artículos periodísticos y bibliografía especializada, a fin de indagar en los paradigmas que sustentan las prácticas y discursos en el ámbito de las políticas dirigidas hacia los usuarios de drogas, las discusiones que se produjeron durante esta etapa y las consecuencias que conllevaron para los usuarios de sustancias. Repararemos, especialmente, en las nociones de sujetos, contextos, formas de uso y modelos de atención que éstos involucran. Identificaremos, así mismo, las consecuencias y horizontes que cada uno de ellos supone, caracterizando la convivencia de los paradigmas prohibicionista y de reducción de daños en el caso argentino durante los años 2003 y 2015, como una larga pugna aún no resuelta.

A fin de organizar la lectura, dividiremos este artículo en varios apartados. En primer lugar, realizaremos una historización y caracterización de la preeminencia del modelo de “guerra contra las drogas” como columna vertebral de las primeras discusiones internacionales en la materia. Luego, daremos cuenta de la expresión de dicho paradigma en el contexto local, y las consecuencias que conlleva esta herencia prohibicionista. Posteriormente, analizaremos las discusiones llevadas a cabo durante 2003-2015 (y vigentes actualmente) en torno a la reformulación de las políticas de drogas. Así mismo, expondremos los lineamientos que presenta el abordaje socio comunitario en salud mental y adicciones, promulgado durante esta etapa, señalaremos las diferencias que presenta con el paradigma prohibicionista, y analizando las contradicciones concretas que implica la vigencia de ambos modelos en la práctica. Finalmente, realizaremos un balance en materia de políticas dirigidas hacia los usuarios de sustancias durante el período señalado, avizorando las principales rupturas y continuidades que emergen en la actualidad.

El peso de lo heredado: prohibicionismo y construcción social del problema droga

Comenzar a analizar las políticas destinadas a usuarios de sustancias consideradas drogas en Argentina durante el período 2003-2015 nos sumerge de lleno en una cuestión no menor: el peso de la herencia prohibicionista en las políticas y legislaciones de nuestro país, y la convivencia no exenta de conflictividades que han presentado las iniciativas presentes en el transcurso de estos doce años.

Ahora bien, hablar de prohibicionismo en materia de políticas de drogas implica no sólo referir a lo que ha acontecido en nuestro país, sino a la forma en que el “problema droga” (Touzé, 2014) ha sido construido en Occidente y ha sido promulgado al resto de los países bajo su influencia, dada su marcada hegemonía en la materia.

Reflexionar, entonces, en torno a la droga como problema implica desandar los caminos por los cuales fue erigida como tal. En este sentido, cabe mencionar que atribuirle al uso de sustancias psicoactivas el matiz de “problemático” no es algo natural o dado, sino que forma parte de una construcción, lo que podríamos llamar “la construcción social del problema droga” (Touzé, 2014). Esta construcción de la droga como problema no sólo implica una determinada reflexión en torno a la sustancias, sino a las personas que las usan y a la relación que establecen con ellas.

Dicha relación no ha presentado un carácter unívoco a lo largo de la historia. Antes bien, cabe decir que el uso de sustancias que pueden alterar estados psíquicos y mentales no constituye una práctica reciente, sino que se enraíza en la historia de la humanidad (Escohotado, 1996). La manera en que las sustancias psicoactivas, sus usos y los sujetos que las utilizan han sido percibidos presentan notorias diferencias que dependen, entre otros factores, del contexto histórico, político y económico en el que se inscriben las prácticas de uso de los sujetos que las llevan a cabo, y de los intereses presentes en los modos de concebirlas. Como ha sido señalado por algunos autores como Del Olmo, *“La preocupación cada vez mayor por regular la producción, el tráfico y el consumo de una serie de sustancias alteradoras de la conciencia, más conocidas como drogas, ha variado a lo largo de los años, no tanto por la peligrosidad de estas sustancias, sino más bien por factores de tipo económico y político”* (1989b: 81). Desnaturalizar el carácter que asumen las llamadas drogas en la actualidad implica considerar, entonces, que éstas no siempre fueron percibidas como “el flagelo de la humanidad”, lo que no significa que no hayan existido preocupaciones por algunos usos así como también severas restricciones (Llovera y Scialla, 2016).

Al respecto, cabe señalar que, si bien las sustancias psicoactivas forman parte de la cosmovisión e identidad de numerosos grupos sociales (Rossi, 2014), en el contexto de las sociedades occidentales capitalistas adquieren el carácter de una mercancía, en tanto objeto fetichizado que asume las reglas de circulación del mercado legal, paralelo e ilegal (Bialakowsky y Cattani, 2001). Al asumir aquello que se denomina “droga” el carácter de mercancía, las políticas públicas destinadas a su abordaje empiezan a organizarse en torno a dos grandes ejes. Por una parte, encontramos al eje de la oferta, enfocado en torno a la producción y a la distribución de las sustancias. Seguidamente, al eje de la demanda, centrado en quienes son considerados como “consumidores” de las sustancias denominadas drogas. El privilegio de un eje por sobre el otro en el desarrollo de las regulaciones internacionales se ha visto relacionado con estrategias políticas y económicas por parte de algunos Estados a lo largo de la historia (Bonis, Llovera y Scialla, 2014).

Por otra parte, la direccionalidad que han adquirido las iniciativas de parte de los Estados en relación con el consumo y la venta de determinadas sustancias se ha visto enmarcada dentro de dos paradigmas que emergen no sólo del campo de la administración pública, sino que articulan los conocimientos y problemáticas elaboradas desde el campo biomédico, el jurídico y el de las ciencias sociales. Éstos plantean alternativas muy diversas entre sí para pensar, diseñar e implementar políticas en materia de drogas.

El primero de ellos es conocido bajo el nombre de “guerra contra las drogas” y, de acuerdo a Ehrenberg (1996), sus pilares serían la abstinencia como ideal normativo, la desintoxicación para aquellos que hayan vivenciado o estén vivenciado una situación de consumo, y la erradicación de las drogas como horizonte político. En relación con las políticas focalizadas en los usuarios de drogas, ha recibido también el nombre de “prohibicionismo”.

El segundo paradigma, que surge en parte como respuesta al prohibicionismo, es conocido bajo la denominación de “vivir con las drogas”. Desde esta perspectiva, se reconoce la existencia del consumo y venta de drogas a nivel mundial como una situación de hecho, y se busca la moderación como ideal normativo, la diversificación de la oferta de cuidados para quienes utilizan drogas y la reducción de los daños generados por la oferta masiva de drogas y por sus usos como política integral. Por este motivo es también conocido como paradigma “de la reducción de daños” (Llovera y Scialla, 2016).

El análisis de las medidas tomadas a nivel internacional en relación con las drogas, su consumo y comercialización demuestra que, pese a la coexistencia de dichos paradigmas en el contexto actual, ambos no han recibido la misma relevancia y adhesión por parte de los diversos gobiernos nacionales.

En este sentido, la circulación de drogas entendidas como mercancías da pie al inicio de ciertas regulaciones de las sustancias a nivel mundial. Hallam, Bewley-Taylor y Jelsma (2014) sitúan histórica y espacialmente el inicio de las mismas a principios del siglo XX. Sin embargo, pese a los hitos previos en la materia (como la aprobación en 1912 de la Convención Internacional del Opio, celebrada en 1909), es luego de la segunda guerra mundial cuando se consolida el sistema de regulación internacional de drogas, sostenido en el paradigma prohibicionista.

Como herencia de esta etapa, dos convenciones y un convenio internacional son los que configuran el actual sistema de fiscalización de drogas en el mundo: la Convención Única de Estupefacientes de 1961, enmendada por el Protocolo de 1972; el Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas de 1971; y la Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988. Cabe decir que, si bien tanto la Organización Mundial de la Salud (OMS) como la Organización de las Naciones Unidas compartieron la universalización de este paradigma, el rol primordial que la OMS debe ejercer en el sistema de clasificación en lo que refiere al estudio científico sobre los efectos de las sustancias en las poblaciones, ha sido progresivamente relegado (Hallam, Bewley-Taylor y Jelsma, 2014). Por ello, es posible plantear que la clasificación de las sustancias responde mucho menos a criterios validados científicamente que a intereses políticos y económicos.

La expresión del prohibicionismo en el contexto nacional: la Ley 23.737, sus efectos y consecuencias

En América latina, la influencia de estos instrumentos se ha expresado en las múltiples promulgaciones de leyes nacionales acatando las recomendaciones de las convenciones por parte de la mayoría de los países, durante la década de 1970.

Touzé (2006) señala que es durante este período cuando el “problema droga” se consolida como tal en Argentina. Expresiones de ello se encuentran, por ejemplo, en la Ley 20.771, de 1974. Esta primera ley especial sobre estupefacientes fue impulsada por José López Rega (Galante *et al.*, 2012: 2), quien estaba a cargo del Ministerio de Bienestar Social y compartía el argumento de la “guerra contra las drogas” como medio de combatir a las organizaciones guerrilleras que sostenía el presidente norteamericano Richard Nixon, además de considerar tanto al consumo como a la venta de sustancias como agravios hacia la seguridad nacional (Corda, 2012: 1). Esta idea de “guerra contra las drogas” constituye el otro basamento fundamental del prohibicionismo como doctrina internacional e incorpora, de acuerdo a Del Olmo (1989a) los postulados de la Doctrina de la Seguridad Nacional. En la opinión de esta autora, la droga entonces reviste el carácter de “chivo expiatorio”, útil para justificar distintas acciones de los Estados Unidos en el resto del mundo.

De acuerdo a lo sostenido por Galante *et al.* (2012: 3), esta batería de convenciones, tratados y políticas, aunadas al surgimiento y extensión de la epidemia de VIH-SIDA, cuya transmisión se vinculó a los usuarios de drogas inyectables, funcionaron como catalizadores del debate en torno a las políticas de drogas. En este sentido, manifestar que es este período el momento en el cual se constituye el “problema droga” a nivel nacional implica reflexionar, así mismo, en torno al modo en el que el mismo comienza a formar parte de aquello que Castel definió como “cuestión social”, entendida como desafío que interroga y cuestiona la capacidad de la sociedad de existir como un conjunto ligado por relaciones de interdependencia (1997: 20). Y que, en tanto demanda socialmente problematizada, debe abordarse a través del desarrollo de políticas públicas (Oszlak y O’Donnell, 1981). Así mismo, respecto a esto cabe recuperar la interesante observación que realiza Grassi, quien remarca que la cuestión social no siempre reviste el carácter de contradicción sino que en cada época “*se particulariza en problemas sociales que son, a la vez, la expresión hegemónica del modo como se interroga, interpreta, resuelve, ordena y canaliza la misma*” (2003: 22).

En consecuencia, podemos entender a la construcción del “problema droga” bajo la égida del paradigma prohibicionista como tematización hegemónica de nuevos problemas sociales que son posicionados como parte de una reconfiguración de la cuestión social.

Como ha sido señalado por Touzé, luego de la recuperación democrática en Argentina, la tenencia de estupefacientes para consumo personal comenzó a ser discutida (2010: 2).² Sin embargo, la expresión hegemónica prohibicionista en torno al problema drogas no logró ser desafiada, sino que se reafirmó, plasmándose en la Ley 23.737, sancionada en el año 1989, bajo el gobierno de Carlos Saúl Menem, conocida como “Ley de Drogas”, cuyo texto en gran parte se encuentra en vigencia, siendo retomando por la Ley 27.302 del año 2016, a partir de la cual se han actualizado las penas y multas. La Ley 23.737 se basaba en la ley de 1974, pero promoviendo un aumento de las penas (Corda, 2012) y manteniendo la penalización de la tenencia para consumo personal (Touzé, 2006).

Esta ley se sustentó en tres estereotipos básicos que promueve el paradigma prohibicionista en torno a las sustancias, a las personas que las consumen y a las relaciones que se establecen con las mismas, los cuales han sido analizados por numerosos autores (Bialakowsky, 2005; Bialakowsky y Cattani, 2001; Carballeda, 2005; Renoldi, 2012; Touzé, 2014).

En primer lugar, se encuentra el concepto monolítico y fetichizado de droga (Bialakowsky, 2005: 3) como un ente con propiedades maliciosas. A partir de esta idea, se elabora un concepto monolítico de drogas (“la droga”), signado por el atributo de tratarse siempre de algo bajo el halo de lo prohibido. Esta noción de prohibición trae aparejada la idea de legalidad o ilegalidad de las sustancias, más allá de los diferentes usos de los que puedan ser objeto y de los efectos que produzcan. Operando como referentes morales en los cuales las personas son encuadradas, estas distinciones producen una relación de contigüidad en la cual *“las personas que poseen cosas ilegales, consumen actos ilegales o desarrollan conductas ilegales, son vistas como ilegales”* (Renoldi, 2012: 214). De este modo, la persona que consume sustancias consideradas ilegales está expuesta a una estigmatización aún mayor que el consume sustancias asumidas como legales (Llovera, 2015).

Al respecto, podemos decir que en la normativa que analizamos se dio primordial importancia al criterio penalizador, si bien desde numerosos sectores continuó manifestándose que esta postura dificultaba el acceso de los sujetos a los servicios de salud (Galante *et al.*, 2012; Epele, 2007). Por otra parte, durante este período se creó la Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y Lucha contra el Narcotráfico (SEDRONAR), dependiente de la Presidencia de la Nación, como ente articulador entre las lógicas punitivas y sanitarias. Como ha sido señalado por varios autores (Kornblit, Camarotti y Di Leo, 2011; Cunial, 2013), esta institución unificó tanto las políticas tendientes al control de la oferta (es decir, el de la venta de sustancias) como de la demanda (es decir, la asistencia de los usuarios, superponiéndose sus funciones con las del Ministerio de Salud), en consonancia con los postulados de la política exterior norteamericana (Galante *et al.*, 2012). De esta manera, se extendió una homologación de ambos ilegalismos no sólo a las políticas públicas desarrolladas sino a los sentidos instalados a nivel del entramado social. En torno a la asistencia, además, Galante *et al.* (2012) señalan que, bajo las directivas del Banco Mundial en el campo de la salud, se implementó un sistema de becas para usuarios de drogas en instituciones privadas, generalmente de carácter monovalente y que tenían la forma de comunidades terapéuticas; privilegiándose el reparto de recursos al sector privado por sobre el desarrollo de abordajes de los consumos en el ámbito público (Touzé, 2006). Además, numerosas competencias fueron trasladadas a los ámbitos provinciales y municipales mediante el proceso de descentralización. Esto trajo como consecuencia no prevista que en algunas localidades del país comenzaran a llevarse a cabo políticas sustentadas en la reducción de daños (Cunial, 2013: 6), conformando un complejo mosaico de intervenciones.

El segundo estereotipo que estructura al paradigma sostenido en esta ley se vincula al entendimiento del consumo de sustancias psicoactivas únicamente

bajo forma de adicción, sin reconocer otros usos de las sustancias. A partir de allí, el consumo de drogas es entendido como una epidemia que afecta al cuerpo social sano, por lo cual el plan de lucha contra ella debe ser encarado desde una “guerra”. Consecuentemente, la persona que consume sustancias es entendida como un “adicto”. Esta adicción tornaría a las personas o bien sujetos ilegales o bien personas irracionales, a las cuales es necesario aislar o punir desde la intervención de un poder normalizador médico y/o jurídico (Barbosa, 2012: 141), a fin de que no se constituya en un agente propagador de la epidemia al resto de la sociedad (Llovera, 2015).

En este sentido, la ley extendió la incumbencia del fuero penal a la órbita de la prevención de los consumos y a la asistencia de los usuarios, planteando la posibilidad de que –como pena– se impusiera una medida educativa o curativa en lugar de una medida a ser cumplimentada en el sistema penal (Galante *et al.*, 2012: 3). Podemos decir, junto a otros autores (Cunial, 2013; Touzé, 2006), que este es el momento de consolidación de una mirada que valdría caracterizar como bifronte. Por un lado, que busca el control y se sostiene en una lógica punitiva; por el otro, que persigue la cura y se estructura a partir de una lógica sanitaria. Ambas lógicas no se anulan entre sí, sino que se retroalimentan: es el poder jurídico el que convoca al saber médico para conocer la posibilidad de la traducción de la pena en una sanción a ser cumplimentada en una institución sanitaria, para lo cual el sujeto vinculado a las sustancias debe ser caracterizado, además de como ilegal, como enfermo.

La tercera idea estereotipada es la que ubica a los jóvenes como los sujetos tributarios del “problema droga”. Sin adscribir a una postura ingenua que niegue la vinculación actual de los jóvenes en Argentina con diversas formas de consumo de diferentes sustancias psicoactivas, ni del consumo como forma de integración al mundo social, cabe preguntarse, sin embargo, por las características de esta relación aparentemente “dada” entre jóvenes y consumo. Desde esta perspectiva, se refuerza la idea de que el consumo de sustancias es una conducta individual o colectiva de oposición a la sociedad, como signo de rebeldía, incompletud, irracionalidad. Así mismo, identificar al consumo de drogas con los jóvenes oscurece una adecuada estimación del consumo de sustancias psicoactivas –tanto legales como ilegales– en la población adulta. Si bien este postulado no se encuentra expresado en la letra de la ley, resulta posible visibilizarlo si pensamos en las consecuencias que revistió la aplicación de esta normativa.

La Ley 23.737 tuvo –y tiene– entre sus principales efectos prácticos la concentración de las sanciones punitivas en el polo de la demanda de las sustancias, no así en el de la oferta. Esto quiere decir que las prácticas de persecución, criminalización e inicio de causas penales se centraron en los usuarios de sustancias y no en los sujetos y organizaciones encargados de la venta y el tráfico ilícito. El proceso de selectividad penal presente en esta práctica de criminalización de los usuarios tuvo como foco privilegiado a los jóvenes, varones, sin portación de armas, sin antecedentes penales y con una cantidad inferior a los cinco gramos de marihuana o cocaína (Galante *et al.*, 2012: 6; Corda y Frisch, 2008). Datos recientes elabo-

rados por la Procuraduría de la Narcocriminalidad, arrojan que en la actualidad sólo el 3,4% de las causas iniciadas por delitos asociados a las drogas corresponden al contrabando, mientras que las causas por tenencia de estupefacientes para consumo personal alcanzan al 41% del total.³ En este sentido, como señala Epele: “(...) *los jóvenes pobres han tenido una mayor exposición a procesos judiciales más complejos, generalmente por su pertenencia a determinada clase social (la progresiva criminalización de la pobreza) y a su participación directa o indirecta en actividades ilegales*” (2007: 163).

Por ello, es posible afirmar –junto a esta autora– que una de las principales consecuencias de la aplicación de esta ley en nuestro país la constituyó el desarrollo de un complejo dispositivo policial-judicial-sanitario (Epele, 2007).

Otros sectores que han sido especiales destinatarios de la selectividad de este dispositivo policial-judicial-sanitario son, de acuerdo a la investigación realizada por Corda (2012), las mujeres y los extranjeros, poblaciones que se encuentran en una situación de vulnerabilidad particular, más aún ante los recientes cambios en política migratoria llevados a cabo durante el año 2016.

Cabe, entonces, al menos cuestionarnos en torno al peso de esta herencia prohibicionista y de la llamada guerra contra las drogas. Un interrogante fundamental se vincula a las dimensiones que ésta adquiere en la práctica. ¿Se trata de una “guerra contra el narcotráfico” o reviste el carácter de una guerra contra los usuarios de drogas, favoreciendo procesos de estigmatización, judicialización masiva e incremento de la punitividad?⁴

Estos procesos han coadyuvado al surgimiento de una “lógica de la sospecha” (Epele, 2007) como característica central de la relación entre los sectores sociales en situación de marginalidad urbana y los servicios de asistencia a la salud. La misma comprende un complejo y variado repertorio de prácticas simbólicas que devienen corporales: “(...) *la desconfianza, la duda, la sospecha, el deslizamiento y la inversión del significado en la lectura de los mensajes, y la producción de elaboraciones y teorías sobre los orígenes de los malestares, enfermedad y muertes (...) [que] esconden en su rutina cotidiana, la historia de daños, abusos y quiebres sociales que han trazado su producción.*” (Epele, 2007: 153).

Esta barrera se ha construido, en el marco del consumo de drogas por parte de sectores vulnerabilizados, en relación con la acumulación de experiencias de desigualdad, malestar social, enfermedad y muerte prematura (normalización del “morir joven”), así como de vivenciar modos abusivos de ejercicio de la ley y la justicia, que provocan marcas corporales, emocionales y simbólicas que se han intensificado desde finales de la década de 1990 (Epele, 2007: 153-157; 165).

El fallo Arriola y las iniciativas para formular una nueva ley de drogas

Al promediar la década de 2000, se evidenció un complejo debate en Latinoamérica en torno a los resultados alcanzados por el prohibicionismo para afrontar los problemas asociados al consumo y venta de sustancias, en el cual se remarcó su rotundo fracaso en la región y los desastrosos resultados que produjo, en parte vinculados a los aspectos que señalamos en el apartado anterior.

Argentina no permaneció exenta a la influencia de esta discusión y, en el año 2007, durante el primer mandato de Cristina Fernández de Kirchner, se iniciaron una serie de medidas a instancias del Ministerio del Interior en pos de transformar la política en materia de drogas. Entre ellas se destaca la creación del Comité Científico Asesor en Control del Tráfico Ilícito de Estupefacientes, Sustancias Psicotrópicas y Criminalidad Compleja, en los albores del año 2008, que estuvo a cargo de Mónica Cuñarro y propuso modificaciones legislativas y en el ámbito de las políticas públicas, evidenciando la falta de consenso desde la posición oficial (Touzé, 2010: 4).

La disparidad de posiciones en torno a la despenalización de la tenencia de drogas para consumo personal quedó plasmada en el interior del Poder Ejecutivo Nacional a través de la disputa pública que sostuvieron Aníbal Fernández, primero Ministro de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos y luego Jefe de Gabinete de Ministros, y Ramón Granero, titular de la SEDRONAR hasta finales del año 2011 (Touzé *et al.*, 2012: 65).

Fernández sostenía que la política en materia de drogas debía sostenerse en dos pilares complementarios pero claramente diferenciados: por un lado, la persecución del crimen vinculado al tráfico de estupefacientes y, por el otro, el derecho a la salud a partir de la descriminalización de los usuarios de sustancias. Esta posición fue internacionalmente anunciada en la 51ª reunión de la Comisión de Estupefacientes de las Naciones Unidas en Viena, el 10 de marzo de 2008, cuando Fernández planteó que el gobierno se encontraba analizando la presentación de un proyecto de ley al Congreso Nacional para reformar la normativa en materia de tenencia de drogas para consumo personal, a fin de despenalizarla. Parecía evidenciarse, entonces, un acercamiento de la postura de nuestro país a la adoptada por Uruguay, y un reconocimiento de la relevancia de los derechos humanos de los usuarios de sustancias, en detrimento de considerar a las drogas como un problema primordialmente de seguridad nacional (Galante *et al.*, 2012: 5).

Estos anuncios generaron reacciones dispares entre los actores involucrados. Por una parte, los sectores del arco político, jurídico y académico, que venían realizando cuantiosas críticas a la Ley 23.737, celebraron la iniciativa. Así mismo, las organizaciones de la sociedad civil vinculadas al trabajo sobre reducción de daños y los movimientos de usuarios de sustancias se manifestaron –en general– a favor de la misma. Sin embargo, algunos grupos de familiares de usuarios remarcaron la necesidad de garantizar el acceso a los servicios de salud y asistencia (Galante *et al.*, 2012: 5). Cristina Fernández de Kirchner, en ese momento Presidenta de la Nación, también se inclinó hacia el apoyo de esta propuesta, planteando públicamente la necesidad de que existiera una diferenciación entre quienes consumen sustancias psicoactivas (a los que caracterizó como adictos) y quienes se dedican a venderla, debiendo ser penalizados sólo estos últimos (Galante *et al.*, 2012: 6).⁵

Por otra parte, las voces disonantes ante la iniciativa se encontraron, especialmente, en algunos sectores profesionales del ámbito de la salud mental, quienes postulaban la posibilidad de cura que revestía el tratamiento coactivo en situaciones de usuarios que se negaban a recibirlo; en la Conferencia Episcopal Argentina y en Granero.

El entonces titular de la SEDRONAR expresó una posición contraria a la despenalización, argumentando que aún no se contaba con un sistema de salud preparado para llevar a cabo esta tarea. Esta observación fue compartida por Daniel Scioli, ex vicepresidente y gobernador de la provincia de Buenos Aires en ese momento, quien se mostró enfáticamente contrario a la posibilidad de debatir la despenalización de la tenencia de drogas para consumo personal (Galante *et al.*, 2012: 5).

Desde el poder judicial se coincidía, en líneas generales, con la necesidad de despenalizar la tenencia para consumo personal en ámbitos privados, dada la superposición existente entre la legislación en materia de drogas y los tratados internacionales referentes a los derechos humanos, que habían sido incorporados con jerarquía constitucional a partir de 1994, posición que fue plasmada en la “Declaración de Magistrados de la República Argentina ante la reforma de la ley de estupefacientes”⁶, del año 2008.

En el transcurso del año siguiente, 2009, la Corte Suprema de Justicia llevó a cabo el llamado “fallo Arriola”, a partir de la causa iniciada a cinco personas a las cuales se les encontraron tres cigarrillos de marihuana, siendo detenidas al egresar de una vivienda en la cual se presumía que se llevaba a cabo la venta de estupefacientes. La Corte, considerando los fundamentos de los fallos Bazterrica (de 1986) y Montalvo (1990), declaró la invalidez del Artículo 14 de la Ley 23.737, dado que entraba en contradicción con el Artículo 19 de la Constitución Nacional al invadir el ámbito de la libertad personal, el cual se encuentra excluido de la autoridad de los órganos estatales. En este sentido, se planteó la inviabilidad de continuar penalizando la tenencia de estupefacientes para uso personal “*que se realice en condiciones tales que no traigan aparejado un peligro concreto o un daño a derechos o bienes de terceros*” (Corte Suprema de Justicia, 2009).

Así mismo, este fallo convocó a los poderes públicos a, en cuanto a la oferta de drogas, diseñar una política de Estado que combatiera el tráfico ilícito de estupefacientes. En cuanto al polo del consumo, instó a adoptar medidas preventivas desde los ámbitos sanitarios y educativos, que se enfocaran particularmente en disuadir a los niños y adolescentes del consumo (Corte Suprema de Justicia, 2009; Touzé *et al.*, 2012: 65).

De acuerdo a lo que sostienen Touzé *et al.* (2012) y Galante *et al.* (2012), esta recomendación se vinculaba a la controversia en torno a la posibilidad de atención de los usuarios de drogas dentro del sistema de salud.

Cabe decir, sin embargo, que si bien el fallo aportó dinamismo al debate público, encontró también limitaciones fundamentalmente ligadas a su carácter no vinculante. Éstas fueron señaladas desde diversos sectores, incluso enfrentados. Al respecto, Galante *et al.* (2012) mencionan que tanto Granero como Alberto Calabrese (quien era miembro del Comité Asesor) plantearon que el fallo poseía un carácter muy limitado, por lo cual no representaría ninguna modificación sustancial en la criminalización de los usuarios de sustancias, ni en la intrusión de la justicia penal en el ámbito de la salud pública. Estas limitaciones se vinculaban a dos aspectos centrales: por un lado, a que la causa refería a la tenencia para consumo en el ámbito privado, y no en la vía pública; por el otro, a que se trataba de una droga

considerada como “blanda” o “menos nociva”, como la marihuana (Galante *et al.*, 2012: 6-7; Fusero, 2015). Así mismo, el carácter no vinculante del fallo impedía que la policía y el poder judicial se vieran obligados a aplicarlo, ya que al mismo tiempo continuaba estando en vigencia la Ley 23.737, la cual podía amparar sus modos de proceder.

Consideramos que el fallo Arriola puso sobre la mesa la necesidad de modificación de las políticas de droga, planteando la urgente ubicación de la situación de los usuarios en el ámbito de la salud pública. Esta situación, sin embargo, podría implicar el riesgo de la medicalización de los usuarios de sustancias, promoviendo procesos de etiquetamiento en los cuales pasaran a ser catalogados como enfermos mentales, por lo cual diversos especialistas remarcaron la necesidad de distinguir entre usos, consumos y consumos problemáticos (Touzé, 2010: 67; Touzé *et al.*, 2012: 6). El enfoque de derechos en materia de salud mental fue, de alguna manera, respaldado como vía a seguir en el desarrollo de las políticas públicas a partir de la Ley de Salud Mental N° 26.657 en 2010, sobre la cual nos explayaremos en el apartado siguiente.

Es interesante señalar que, a partir del fallo Arriola –y hasta la actualidad– se han presentado numerosos proyectos de Ley ante el Congreso de la Nación, fundamentalmente tendientes a modificar la situación de las figuras de tenencia para consumo personal y de cultivo personal. De acuerdo al estudio de Fusero (2015), realizado en 2015, podían contabilizarse hasta esa fecha catorce proyectos⁷ presentados ante la Cámara de Diputados de la Nación, uno presentado ante el Senado de la Nación⁸ y otra, emanada del Poder Ejecutivo Nacional y contenida en el Proyecto de Reforma del Código Penal de la Nación.⁹

De acuerdo al balance general realizado sobre estos proyectos, puede afirmarse que trece de ellos proponen despenalizar la figura de cultivo para consumo personal, mientras que catorce de ellos extienden la despenalización hacia la figura de tenencia para consumo personal, lo que daría cuenta de un cierto consenso político entre diferentes espacios partidarios respecto a un cambio de paradigma (Fusero, 2015). Esto implicaría el pasaje de la “guerra contra las drogas”, sustentada en el prohibicionismo y en la homologación de la venta al consumo de sustancias a un paradigma en torno al “vivir con las drogas” y un complejo mosaico de alternativas que responderían en un sentido laxo a lo que podríamos denominar como un abordaje de los consumos problemáticos desde el ámbito de la salud pública (cristalizando en su interior una diversidad de alternativas, desde el modelo ético-jurídico a la reducción de daños).

Pese a este consenso en torno a superar la penalización y criminalización de los usuarios de sustancias psicoactivas, cabe señalar que en instancias previas a la contienda por las elecciones presidenciales del año 2015, los tres candidatos con mayor porcentaje de intención de voto entre la población (Mauricio Macri, Sergio Massa y Daniel Scioli), hicieron de las políticas de corte punitivista en materia de drogas uno de los principales ejes de sus campañas (Llovera y Scialla, 2016).

Sin embargo, no queremos dejar de remarcar el reconocimiento de derechos que el fallo Arriola significó para los usuarios de sustancias psicoactivas, el cual se

expresó en 2010 con la sanción de la Ley de Salud Mental 26.657, etapa que abre un nuevo abanico de tensiones entre lo reformulado y lo heredado en materia de política de drogas, al cual referiremos a continuación.

La puja por un enfoque de derechos en salud mental y adicciones: la Ley 26.657

En coexistencia con el marco legal y con las prácticas que detallamos en los apartados anteriores es sancionada en el año 2010 la Ley N° 26.657, conocida como “nueva Ley de Salud Mental”, en base al proyecto elaborado por el diputado Leonardo Gorbacz, y con anclaje en el Ministerio de Salud, a cargo de Juan Manzur en ese momento.

Esta normativa fue el fruto de un largo proceso de lucha y discusión entre organismos de Derechos Humanos, asociaciones de profesionales, organizaciones sociales y comunitarias, que incluyeron a usuarios y sus familiares. Por ello, reviste el carácter de emblema de un cambio de paradigma a nivel nacional, que implica el pasaje de una concepción de los sujetos usuarios de los servicios de salud mental de objeto de asistencia a sujetos de derechos.

Esta concepción de sujeto que privilegia la ley se inscribe en un modelo particular respecto a las prácticas en salud mental. Se trata del modelo socio-comunitario de atención, como superación del modelo médico-jurídico. Como columna vertebral de este nuevo paradigma, que busca producir una profunda transformación del sistema manicomial, podemos destacar los siguientes aspectos: la inclusión de las adicciones en el ámbito de la salud mental, la atención interdisciplinaria e intersectorial basada en redes comunitarias, la atención ambulatoria, el mantenimiento de los lazos familiares, laborales, sociales y afectivos de las personas usuarias de los servicios de salud mental y la adopción de prácticas de salud acordes con el respeto y garantía de los derechos humanos (Llovera y Scialla, 2016; Bonis, Llovera y Scialla, 2014). Como han señalado Hermosilla y Cataldo (2012), estos aspectos se vinculan a la definición de salud mental que se sostiene desde la Ley, la cual la considera no como un estado, sino como un proceso que enlaza aspectos históricos, socio-económicos, culturales, biológicos y psicológicos.

Entre las innovaciones fundamentales que establece la ley, además de las señaladas, se encuentra el requerimiento ineludible del consentimiento informado en la atención de los usuarios de los servicios de salud mental, se prohíbe la creación de nuevos manicomios, se pauta la adecuación de las instituciones monovalentes al nuevo paradigma establecido (a fin de convertirse en casas de convivencia, hospitales de día, entre otros), se introduce la internación como último recurso y se promueve que sea realizada en instituciones polivalentes con plazas destinadas a tal fin.

Esta ley fue reglamentada en 2013, luego de un proceso de consulta coordinado por la Dirección de Salud Mental y Adicciones, y su posterior revisión técnica. Una novedad que introdujo la ley en su reglamentación la constituyó la conformación de un Consejo Consultivo de carácter honorario formado por organizaciones de la comunidad afines a la temáticas, movimientos de usuarios y de trabajadores;

y de un Órgano de Revisión, creado en el ámbito del Ministerio Público de la Defensa, con el objetivo de proteger los Derechos Humanos de los usuarios de los servicios de salud mental. Se estableció que ambos deberían tener tanto expresión nacional como instancias locales que repliquen esta forma de organización.

Focalizándonos en la situación del consumo de sustancias, es interesante señalar que la ley puntualiza que se aboca al abordaje de las adicciones y los consumos problemáticos; lo cual indicaría que en ella se distinguen diversos usos de las sustancias psicoactivas. En el Plan Nacional de Salud Mental, elaborado por la Dirección Nacional de Salud Mental y Adicciones y presentado en enero de 2014 se explicita la necesidad de superar la lógica ético-jurídica y médico-sanitaria, privilegiando la adopción de los principios de inclusión comunitaria y de los criterios y las prácticas inscriptos en la reducción de daños (Plan Nacional de Salud Mental y Adicciones, 2013). En este sentido, no sólo se desplaza al consumo problemático de sustancias del ámbito penal, sino que intenta alejárselo del discurso médico-sanitario, en el cual adquiere el carácter de una enfermedad infecciosa (Llovera y Scialla, 2016). En el Plan Nacional de Salud Mental se explicita que, en materia de consumos problemáticos de sustancias, el foco del proceso de atención estará puesto en el sujeto y su singularidad, y no en el tipo de consumo que presente.

Por otra parte, se sostiene que en virtud de las dificultades existentes en el proceso de atención, las adicciones serán uno de los ejes privilegiados del Plan, con énfasis en el consumo episódico excesivo de alcohol.

Debido a esto, a instancias de la Dirección Nacional de Salud Mental y Adicciones es sancionado en 2014 el Plan Integral para el Abordaje de los Consumos Problemáticos (o Plan IACOP), Ley 26.934. En el mismo se establece una definición amplia de consumos problemáticos, entendiéndolos como

“aquellos consumos que –mediando o sin mediar sustancia alguna– afectan negativamente, en forma crónica, la salud física o psíquica del sujeto, y/o las relaciones sociales (...) pueden manifestarse como adicciones o abusos al alcohol, tabaco, drogas psicotrópicas –legales o ilegales– o producidos por ciertas conductas compulsivas de los sujetos hacia el juego, las nuevas tecnologías, la alimentación, las compras o cualquier otro consumo que sea diagnosticado compulsivo por un profesional de la salud” (Artículo 2, Plan IACOP).

El plan establece, además, como eje fundamental a la prevención. Por ello, estipula la creación de Centros Comunitarios de Prevención de Consumos Problemáticos, distribuidos en el territorio nacional de acuerdo a lo establecido por la Dirección Nacional de Salud Mental y Adicciones, y destinados a promover el desarrollo personal y comunitario en sectores con mayores niveles de vulnerabilidad (Artículo 5, Plan IACOP). En su implementación concreta, estos centros adquirieron el nombre de CEPLA (Centros Preventivos Locales de Adicciones) y CET (Casas Educativas Terapéuticas), siendo creados a instancias de la SEDRONAR. Ésta, a finales de 2013 y bajo la gestión de Juan Carlos Molina, comenzó a abocarse sólo a políticas destinadas a los usuarios de

sustancias, quedando aquellas destinadas al control de la venta de las mismas en manos del Ministerio de Seguridad.

En cuanto a la asistencia, el Plan IACOP establece que la misma deberá ser brindada respetando la autonomía individual y la singularidad de los sujetos, en observancia de sus derechos humanos fundamentales e intentando morigerar la estigmatización que existe en torno a los usuarios de sustancias, punto que se articularía conflictivamente con la posibilidad de realizar internaciones compulsivas o tratamientos a modo de “sanción penal”, como expresa la Ley de Drogas.

Propone, además, priorizar los tratamientos ambulatorios, considerando a las internaciones como un recurso de carácter extremo, sólo realizable en situaciones en las cuales peligre la integridad del usuario de sustancias o de terceros. La atención a los sujetos, además, debe llevarse a cabo en hospitales generales polivalentes, en consonancia con lo propuesto en la Ley de Salud Mental.

Como modelo de atención, el Plan propone la incorporación del modelo de reducción de daños, basado en *“acciones que promuevan la reducción de riesgos para la salud individual y colectiva y que tengan por objeto mejorar la calidad de vida de los sujetos que padecen consumos problemáticos, disminuir la incidencia de enfermedades transmisibles y prevenir todo otro daño asociado, incluyendo muertes por sobredosis y accidentes”* (Plan IACOP, Artículo 10).

Otro adelanto, en consonancia con estas normativas, lo constituyó la creación del Programa Nacional de Educación y Prevención sobre las Adicciones y el Consumo Indebido de Drogas, a instancias del Ministerio de Educación de la Nación (Touzé, 2010: 8).

Pese a este nuevo paradigma propuesto, de carácter progresista y los avances que posibilitó, *“la reciente reglamentación de la ley generó desorientación en muchos profesionales de la salud, operadores de la justicia y en las mismas familias a la hora de saber qué hacer cuando se necesita internar a un integrante de ese grupo con problemas de adicción”*, como expresaba la Defensora Pública Oficial Marina Soberano, en la XII Conferencia Nacional Sobre Políticas de Drogas (Llovera y Scialla, 2016).

A las ambigüedades a nivel legislativo se añadieron una serie de medidas tomadas por el poder ejecutivo que propiciaron un marco de acción que podríamos caracterizar como lábil y confuso. Como señalamos anteriormente, a fines del año 2013, se estableció la división de las funciones otorgadas a la SEDRONAR, organismo que desde 1989 se ocupaba tanto del control de la oferta como del de la demanda de drogas en nuestro país. Desde ese momento, el control del tráfico de drogas pasó a estar a cargo del Ministerio de Seguridad de la Nación. Al mismo tiempo, la SEDRONAR comenzó a poseer como ámbito privilegiado de incumbencia a las tareas de investigación en torno a consumos problemáticos y acceso a la salud (a través del Observatorio Argentino de Drogas), prevención de adicciones, capacitación en esta materia, y asistencia a los usuarios. Si bien una primera lectura de estos acontecimientos podría indicar una importante fractura con el paradigma prohibicionista en materia de políticas públicas, los hechos que se sucedieron con posterioridad pusieron en entredicho la capacidad de acción de esta vía de abordaje.

Durante el mes de abril de 2014, el Poder Ejecutivo tomó la decisión de llevar a cabo un “megaoperativo” en las llamadas “zonas calientes” de la venta y consumo de sustancias, identificada dentro del radio del departamento Rosario. Éste implicó el desembarco de fuerzas de Gendarmería Nacional y Prefectura Naval, a fin de desarmar supuestos grupos dedicados al narcotráfico que operaban desde puestos de venta denominados “bunkers”, instalados en la periferia del Gran Rosario¹⁰, asociados a la Cúpula Policial de la provincia¹¹ (Bonis, Llovera y Scialla, 2014). Pese a esto, el llamado “megaoperativo” tuvo serias consecuencias para los usuarios de sustancias y para los jóvenes identificados como habitantes de los “barrios conflictivos” de la ciudad¹², propiciándose prácticas de criminalización, abuso y violencia institucional por parte de las fuerzas de seguridad. Debido a esto, un gran número de organizaciones sociales plantearon la necesidad de dictar la emergencia en materia de niñez y juventud en la provincia.¹³ Estos sectores manifestaron el claro sesgo punitivo de los discursos y prácticas que el personal de las fuerzas de seguridad llevaba a cabo sobre las niñas, niños y adolescentes de las barriadas populares, vinculados al consumo de sustancias. Al mismo tiempo, tanto en Rosario como en otras localidades del país, se emprendía la puesta en funcionamiento de los CEPLA y CET, lo cual de algún modo pone de manifiesto la contrariedad de las acciones destinadas hacia los usuarios de sustancias.

Corolario y comentarios finales: primeros indicios del tratamiento del problema droga en la era poskirchnerista

La falta de coordinación de estas estrategias y su carácter, de algún modo irreconciliable, devino tanto el rasgo que identificó al período 2003-2015, como la característica que se vislumbra en el presente. La misma emerge a nivel territorial al momento en el que las estrategias punitivistas socavan la posibilidad de tender intervenciones sociales basadas en un enfoque de derechos humanos.¹⁴

Es así como, hacia el final de esta década larga comprendida entre 2003 y 2015, se evidencia el recrudecimiento de las contradicciones presentes en las políticas públicas en materia de drogas. Creemos posible afirmar que se manifestaría una convivencia conflictiva entre lo punitivo y lo sociocomunitario, el prohibicionismo y la reducción de daños, el despliegue de recursos para garantizar un control represivo de los sujetos y territorios y el esfuerzo por garantizar los derechos humanos de las usuarias y usuarios de sustancias (Llovera y Scialla, 2016).

Quizás el mayor interrogante respecto a este panorama consista en avizorar cuál será la orientación que primará luego de la finalización del ciclo kirchnerista. Por ello, nuestra reflexión no se encontraría completa sin esbozar los primeros trazos que entrevemos en la actual gestión del presidente Macri.

Como primer comentario, es necesario mencionar que, en la celebración de la Sesión Especial de la Asamblea General de la Naciones Unidas sobre drogas (UNGASS), llevada a cabo en 2016, el discurso de la ministra de Relaciones Exteriores Susana Malcorra no permaneció ajeno a las contrariedades que señalamos. Como cristalización de esta situación, en el mismo se puso de manifiesto la necesidad de adoptar un enfoque integral y balanceado que busque restringir a la

oferta y reducir la demanda de drogas (esta última a partir de un trabajo de asistencia y prevención). Pero, al mismo tiempo, se refirió a la droga entendiéndola como un “flagelo” ante el cual es necesario librar una guerra, desplegar un plan de lucha¹⁵, enunciados con reminiscencias directas al prohibicionismo. Cabe decir que, si bien en el discurso de la ministra se mencionó la necesidad de colocar a los sujetos y no a las sustancias en el centro del diseño de las políticas sobre drogas, no se enfatizó en la necesidad de englobar al problema desde el ámbito de la salud pública, ni de adoptar estrategias como la reducción de daños (Llovera y Scialla, 2016).

En lo que refiere a los procesos de despenalización de sustancias, se evidenció un cambio en la orientación de Argentina. Si bien, como señalamos en el transcurso de este escrito, el apoyo a las iniciativas de despenalización reclamadas por diversos países (y en vías de ejecución en otros) fue un punto conflictivo y largamente debatido en el interior de la gestión de Cristina Fernández de Kirchner, la posición que primó fue la de abogar por la tendencia despenalizadora. Sin embargo, en el contexto de la gestión del presidente Macri, no existió alusión al respecto desde la iniciativa oficial. Sin embargo, se hizo hincapié en la necesidad de adoptar un enfoque en materia de derechos humanos en lo que respecta a los consumidores, situación que desde la mayoría de los países latinoamericanos se considera inviable sin promover procesos de despenalización y descriminalización de los usuarios de sustancias.

Las ambivalencias, vacíos y contradicciones no son atributo exclusivo de la nueva gestión, se encontraban presentes con anterioridad, pero creemos posible afirmar que revisten implicancias al menos diferentes en la actualidad. Más aún, si pensamos en las posibilidades de complementar los enfoques sustentados en un reconocimiento de los derechos humanos de los usuarios de sustancias, y estructurado en las políticas de salud pública para atender la demanda, con iniciativas como la Ley de derribo (aprobada por decreto)¹⁶, la adopción de estrategias promulgadas por la *Drug Enforcement Administration* (DEA) estadounidense, los discursos que promueven extender la punibilidad de las niñas, niños y adolescentes a la edad de 14 años, las restricciones en política migratoria, la desarticulación de los programas socioeducativos (entre los cuales se encontraba el de Prevención de Adicciones) y la sub ejecución de los presupuestos destinados tanto al Ministerio de Salud como a la implementación de políticas contra la violencia de género.¹⁷ Si recordamos que los sujetos más expuestos a los procesos de estigmatización, criminalización y penalización en materia de drogas han sido los usuarios de sustancias jóvenes, varones, pobres, las mujeres y las personas migrantes, la confluencia de estos factores pone claramente en jaque la posibilidad de promover políticas en materia de derechos humanos, de intervenir desde el campo de la salud mental y de abordar los padecimientos –entre ellos, los vinculados a las drogas– desde una perspectiva integral.

Por otra parte, la reactualización de las penas y multas correspondientes a la Ley 23.737, materializadas en la sanción de la Ley 27.302 durante el año 2016, demuestran serios indicios de que no existe iniciativa de modificación del tratamiento penal que reciben los usuarios de drogas para consumo personal, ni quie-

nes practican el cultivo para los mismos fines. Dentro de este sector, han cobrado notoriedad en los últimos meses organizaciones de madres de niñas y niños con trastornos del espectro autista y epilepsia, entre otros padecimientos, que reclaman la posibilidad de utilizar el aceite de cannabis con fines medicinales, lo cual ha promovido debates locales.¹⁸ Sin embargo, al momento actual y a nivel nacional la Ley de “Investigación médica y científica del uso medicinal de la planta de cannabis y sus derivados” sólo fue aprobada en la Cámara de Diputados.

Además, como señalan Friedheim y Londoño Barreneche (2017), la reactualización del texto de la Ley 23.737 en la Ley 27.302 sólo modifica sustancialmente los apartados referentes a la categorización de las sustancias y sus precursores químicos, lo cual reviste también ciertas conflictividades dado el uso de una amplia gama de los mismos para actividades vinculadas a industrias lícitas. En lo que respecta a las figuras de tenencia para consumo personal y de cultivo para fines personales, la criminalización continúa vigente. Es decir, persiste su consideración como delitos desde la normativa oficial, a pesar del amplio y prolongado proceso de discusión que detallamos en el desarrollo de este artículo. Debido a estas razones, durante el año 2016 se llevó a cabo la declaración “A treinta años de Bazterrica”¹⁹, firmada por un gran número de magistrados. En la misma, se señala la necesidad de aplicar una política respetuosa de los derechos humanos para los usuarios de drogas, se cuestionan los postulados de la “guerra contra las drogas” y se aboga por la derogación de *“los tipos penales que directa o indirectamente sancionen conductas relacionadas al consumo personal de estupefacientes (Ley 23.737)”* (Declaración de Magistrados Argentinos por una Política de Drogas respetuosa de los Derechos Humanos, 2016). También se cuestiona la asignación de fondos públicos en relación a la oferta y demanda de sustancias, solicitándose *“balancear el presupuesto asignado a las medidas orientadas a disminuir la demanda en el consumo de sustancias, en razón de las asignaciones otorgadas a las destinadas a contrarrestar la oferta”* (Declaración de Magistrados Argentinos por una Política de Drogas respetuosa de los Derechos Humanos, 2016). Como otro punto importante, se identifica la necesidad de promover abordajes desde el paradigma de la reducción de daños.

Sobre este último punto, deseamos resaltar que es necesario realizar una adecuada exploración de los matices que reviste la reducción de daños cuando no es llevada a cabo desde abordajes integrales vinculados a modelos socio comunitarios de atención a la salud mental ¿Por qué señalamos esto? Algunos autores vinculados a la sociología penal elaboran análisis que pretenden relacionar a los paradigmas vigentes en materia de drogas con racionalidades políticas y concepciones de sujeto particulares y divergentes pero que operan, no obstante, en un mismo contexto internacional. Si tomamos en cuenta estos análisis, a la cuantiosa literatura tendiente a identificar los estereotipos construidos por el prohibicionismo se le añadiría un vasto campo de estudios que no toman a la reducción de daños como un paradigma más auspicioso *per se*.

Autores, como O’Malley (2006), sin dejar de reconocer las potencialidades que ha mostrado el paradigma de la reducción de daños en comparación con el prohibi-

cionista, plantea que el primero se inscribe en una retórica de los “consumidores”, los “clientes”, los “usuarios”. La misma se vincula a un proceso por el cual el Estado deja de ser el núcleo directivo que monopolizaba atribuciones y comienza a compartir o a despojarse de muchas actividades y responsabilidades, implicando un descentramiento. Este autor plantea que, antes que por presiones culturales hacia la diversificación verdaderamente surgidas en el seno de las comunidades, dicho descentramiento es impulsado por *think tanks* e institutos políticos. Desde esta perspectiva, el discurso de que la comunidad debe ser creada, “empoderada”, movilizadora y concientizada acerca de sus mejores intereses es uno de los sellos de la política neoliberal (O’Malley, 2006: 123). Es en este contexto que se otorga prioridad a las demandas variables, a la libertad de elección de los ciudadanos en tanto usuarios, consumidores, sujetos racionales y autónomos con capacidad de reflexión y decisión ante el mercado y la sociedad, responsables y responsabilizados por sus acciones y consecuencias. La inquietud que surge, ante este panorama, no es menor: ¿qué énfasis podría darse a lo comunitario sin caer en la trampa de la inexistencia de un correlato por parte del Estado? Esta pregunta resulta aún mayor al reflexionar en las ambigüedades que presenta la ley vigente, y en que el énfasis en el paradigma de atención socio comunitaria no es acompañado desde la gestión actual por un mayor despliegue de recursos. Ante bien, el recorte presupuestario y los despidos en el sector público han sido extendidos a los Centros Preventivos Locales de Adicción y a las Casas Educativas Terapéuticas, al menos en lo que respecta al Gran Rosario.²⁰

En este sentido, como reflexión final cabe decir que la situación actual en materia de políticas destinadas a los usuarios de drogas tiene a la ambigüedad como una característica a la que se retorna permanentemente. La “década larga” comprendida entre 2003 y 2015 ha puesto de manifiesto que existen numerosos consensos entre los diferentes sectores del arco político partidario, los movimientos de usuarios y trabajadores vinculados a la salud mental, los sectores académicos, buena parte de los funcionarios judiciales y un conjunto de países latinoamericanos abocados a promover y gestar procesos de despenalización de los usuarios de drogas. Sin embargo, en el diseño, gestión y aplicación de políticas públicas bajo el amparo de la legislación vigente, encontramos que este enfoque se encuentra amalgamado, no de manera espontánea ni poco contradictoria, con otro de carácter conservador. Este último es el que, en materia de drogas, continúa promoviendo tanto las criminologías del otro, al considerar a los consumidores como desviados, irracionales, enfermos, monstruosos; como al paradigma bélico propio del prohibicionismo.

A través de este artículo, hemos intentado explicitar y analizar las tendencias que han entrado en pugna en el transcurso de esta etapa. Nos referimos no sólo a los contenidos de las normativas, sino a las políticas públicas que amparan y a los discursos y prácticas que son llevados a cabo dentro de los paradigmas que se enfrentan, prevalecen y –a veces– conviven: el prohibicionismo propio del dispositivo policial-judicial-sanitario; y la reducción de daños sostenida en un enfoque de derechos y un modelo socio-comunitario de atención.

A partir de este complejo panorama, con efectos concretos en las subjetividades corporeizadas de los usuarios de drogas, el interrogante que se cierne sobre el futuro refiere, entonces, a conocer qué tendencia prevalecerá en la tematización hegemónica del consumo problemático de sustancias como cuestión social. Se avizora, cuanto menos, un horizonte en el cual la pugna entre lo heredado y lo reformulado persiste. 

Referencias

1. Este trabajo forma parte de las reflexiones elaboradas en el marco del PID- SECYT-UNR “Políticas Públicas y desigualdades urbanas: jóvenes, violencias cotidianas y narcotráfico”, radicado en el Centro de Estudios Antropológicos en Contextos Urbanos, y del trabajo como equipo técnico que desarrollamos dentro de un Centro Municipal de Asesoramiento y Prevención de Adicciones, ubicado en una localidad del Gran Rosario. En ambas instancias nos propusimos investigar la situación en torno a los consumos problemáticos de sustancias, prácticas de cuidado y posibilidades de acceso al sistema de salud por parte de jóvenes pertenecientes a sectores populares y en situación de vulneración de derechos, a partir de un enfoque cualitativo. Como parte importante del trabajo realizado en ambos proyectos, emprendimos la reflexión en torno a los paradigmas vigentes en el desarrollo de políticas públicas dirigidas hacia usuarios de sustancias ilegales, llamadas comúnmente “drogas”.
2. Ejemplo de esta discusión lo constituye el conocido fallo “Bazterrica”, por el cual la Corte Suprema de la Nación manifestó la inconstitucionalidad del Artículo 14 de la Ley de 1974, dado que ponía en entredicho la posibilidad de ejercer la libertad personal en ámbitos privados (Touzé, 2010; Corda, 2012; Cunial, 2013).
3. “La política de drogas de Argentina enfrentará una encrucijada en 2016”; COPLA. Disponible en: <http://www.coalicioncopla.org/articulos/la-politica-de-drogas-de-argentina-enfrentara-una-encrucijada-en-2016/>
4. Entendemos a la misma a partir de la definición elaborada por Sozzo (2015, quien retoma los aportes de Christie, 1982), como el nivel de dolor o sufrimiento producido por el sistema penal. Si bien como el autor remarca, las sanciones siempre implican una cierta cantidad de dolor o sufrimiento, podrían tomarse como criterios a la extensión y al grado de intensidad o severidad, en términos de sufrimiento humano.
5. “No me gusta que condenen a los adictos como si fueran criminales”, *El Intransigente*, 30/07/2008. Disponible en: <http://www.elintransigente.com/argentina/2008/7/30/nacionales-325.html>
6. “Declaración de magistrados de la República Argentina ante la reforma de la Ley de Estupefacientes”, *TNI*, 9/10/2008. Disponible en: <https://www.tni.org/es/countries/argentina/item/288--declaracion-de-magistrados-de-la-republica-argentina-ante-la-reforma-de-la-ley-de-estupefacientes>
7. A saber, presentados por: 1) Paredes Urquiza, A. y Rejal, J. (FPV); 2) Barrios, M.; Cortina, r.; Cuccovilo, R.; Viale, L. y Ciciliani, A. (Partido Socialista); 3) Rico, M. (FPV-PJ); 4) Ibarra, V. (Nuevo Encuentro Popular y Solidario); 5) Camaño, G. (peronista, actual Frente Renovador); 6) Gil Lavedra, R.; Garrido, M.; Ganero, E.; Alfonsín, R. (UCR y Córdoba Federal); 7) Peralta, F.; Milman, G.; Linares, M.; Stolbizer, M.; Duclos, O. (GEN); 8) Guzmán, O. (Movimiento Popular Neuquino); 9) Ferreyra, A. (FPV-PJ); 10) Conti, D. (FPV-PJ); 11) Puigróss, A. (FPV-PJ); 12) Donda, V.; Linares, M.; Duclos, O. (Libres del Sur – GEN); 13) Peralta, F.; Linares, M.; Duclos, O. (GEN); 14) Carrió, E.; Sánchez, F.; Argunedo, A.; Javkin, P. (Coalición Cívica ARI – UNEN / Proyecto SUR – UNEN) (Fusero, 2015).
8. Fernández, A. (FPV, PJ) (Fusero, 2015).
9. Zaffaroni, E. (Corte Suprema de Justicia de la Nación), Gil Lavedra, R. (UCR), Pinedo, F. (Unión PRO), Berbagelata, M. (ex presidente de la Asociación de Abogados de Buenos Aires y apoderada nacional del Partido Socialista y del Frente Amplio Progresista) y Arslanián, L. (ex juez de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional de Capital Federal, ex Ministro de Justicia de la Nación) (Fusero, 2015).
10. “Desembarco de gendarmes para controlar a los narcos en Rosario”, *Los Andes*, 9/04/2014.

Disponible en: <http://archivo.losandes.com.ar/notas/2014/4/9/desembarco-gendarmes-para-controlar-narcos-rosario-778395.asp>

11. “El caso de Hugo Tognoli”, *Página 12*, 26/10/2013. Disponible en: <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/subnotas/1-65503-2013-10-26.html>

12. “Empleado municipal denuncia abusos de gendarmería”, *La Brujula Comunicación*, 15/05/2014. Disponible en: <http://brujulacomunicacion.com/index.php/noticias/notas/item/763-empleado-municipal-denuncia-abusos-de-gendarmeria>

13. “Por la declaración de emergencia en niños, niñas y adolescentes”, *Enredando*, 4/06/2014. Disponible en: <http://www.enredando.org.ar/2014/06/04/por-la-declaracion-de-emergencia-en-ninos-ninas-y-adolescentes>

14. Al respecto, véase “La posición argentina”, *Página 12*, 17/04/2016. Disponible en: <http://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/subnotas/297140-77406-2016-04-17.html>

15. La exposición completa de Malcorra ante la UNGASS se encuentra disponible en: <http://www.pensamientopenal.com.ar/system/files/2016/04/doctrina43280.pdf>

16. “El gobierno aplicó por primera vez la ley de derribo”, *Infobae*, 17/02/2016. Disponible en: www.infobae.com/2016/02/17/1790840-el-gobierno-aplico-primera-vez-la-ley-derribo

17. “Importantesub-ejecuciónen áreas clave de la administración”, *La Nación*, 12/09/2016. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1936859-importante-subejecucion-en-areas-clave-de-la-administracion>.

“67 millones menos para políticas contra la violencia de género”. *Equipo Latinoamericano de Justicia y Género*, 15/02/2017. Disponible en: <http://www.ela.org.ar/a2/index.cfm?fuseaction=MUESTRA&codcontenido=2861&plcontempl=12&aplicacion=app187&cnl=3&opc=5>. “Así expulsarán a los extranjeros”, *Cosecha Roja*, 30/01/2017. Disponible en: <http://cosecharoja.org/asi-expulsaran-los-extranjeros/>. “El gobierno quiere bajar la edad de imputabilidad de 16 a 14 años”, *Clarín*, 4/01/2017. Disponible en: http://www.clarin.com/politica/gobierno-quiere-bajar-edad-imputabilidad-16-14-anos_0_rkhCZUcSg.html

18. “Santa Fe aprobó la utilización de cannabis medicinal”, *La Capital*, 1/12/2016. Disponible en: <http://www.lacapital.com.ar/santa-fe-aprobo-la-utilizacion-cannabis-medicinal-n1293750.html>

19. “A 30 años de Bazterrica”, Asociación Pensamiento Penal, 29/08/2016. Disponible en: <http://www.pensamientopenal.org.ar/bazterrica/#declaracion>

20. “El discurso está lejos de los hechos”, *Rosario 12*, 27/04/2016. Disponible en: <http://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/rosario/9-54355-2016-04-27.html>

Bibliografía

A. BARBOSA (2012), “En ‘el jardín de los senderos que se bifurcan’: políticas del lenguaje y uso de drogas”, en M. EPELE (Comp.), *Padecer, cuidar y tratar*, Buenos Aires, Antropofagia.

A. BIALAKOWSKY (2005), “Drogas y cultura: conflicto de paradigmas”, en I y II Conferencia Nacional sobre Políticas de Drogas, Buenos Aires, Edición Intercambios Asociación Civil.

A. BIALAKOWSKY y H. CATTANI (2001), “Conflicto de paradigmas”, en *Encrucijadas*, Año 1, N° 8 (junio), Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires.

F. BONIS, M. S. LLOVERA y M. SCIALLA (2014), “El abordaje del consumo problemático de sustancias en la ciudad de Pérez como política pública”, Ponencia presentada en el XI Congreso Argentino de Antropología Social, 23 al 26 de Julio de 2014, Universidad Nacional de Rosario.

A. CARBALLEDA (2005), “Estado y Contexto. La intervención desde las Políticas Sociales en el fenómeno de las drogas”, en I y II Conferencia Nacional sobre Políticas de Drogas, Buenos Aires, Edición Intercambios Asociación Civil.

R. CASTEL (1997), *La metamorfosis de la cuestión social: una crónica del salariado*, Buenos Aires, Paidós.

A. CORDA (2012), “Encarcelamientos por delitos relacionados con estupefacientes en Argentina”, Buenos Aires, Intercambios Asociación Civil. Disponible en <<http://webalibre.com.ar/demos/intercambios2/wpcontent/uploads/2012/11/Encarcelamientos-Alejandro-Corda-con-tapa-y-c.-tapa.pdf>>, último acceso el 14 de diciembre de 2016.

A. CORDA y P. FRISCH (2008), “Introducción a un análisis de la aplicación de la Ley de Drogas

Nº 27.737 en Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Provincia de Buenos Aires entre los años 1996 y 2007”, 9º Congreso Nacional de Sociología Jurídica “De la ley a las prácticas, confrontaciones sociales por el uso del Derecho”, Rosario.

S. CUNIAL (2013), “Reformas en las políticas de drogas: apuntes a partir de las experiencias en Argentina y Portugal”, VII Jornadas de Jóvenes Investigadores, Buenos Aires, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Disponible en: <<http://www.aacademica.org/000-076/291>>.pdf, último acceso el 4 de enero de 2017.

R. DEL OLMO (1989a), *Los discursos sobre la droga*, La Paz, Hisbol.

R. DEL OLMO (1989b), “Drogas, distorsiones y realidades”, en *Nueva Sociedad*, Nº 102, julio-agosto.

A. EHRENBERG (1996), “Comment vivre avec les drogues? Questions de recherche et enjeux politiques”, en A. EHRENBERG (Dir.), *Vivre avec les drogues. Régulations, politiques, marchés, usages. Communications*, Nº 62, París, École des Hautes Études en Sciences Sociales-Centre d'Études Transdisciplinaires.

M. EPELE (2007), “La lógica de la sospecha sobre criminalización del uso de drogas, complots y barreras de acceso al sistema de salud”, en *Cuadernos de Antropología Social*, Nº 25, Buenos Aires, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.

A. ESCOHOTADO (1996), *Historia elemental de las drogas*, Barcelona, Anagrama.

A. FRIEDHEIM Y D. LONDOÑO BARRENECHE (2017), “Reforma de la Ley de Estupefacientes 23.737, sobre precursores químicos, determinación de multas y otras aventuras legislativas”, en *Revista Asociación Pensamiento Penal*. Disponible en <<http://www.pensamientopenal.com.ar/doctrina/44847-reforma-ley-estupefacientes-23737-sobre-precursores-quimicos-determinacion-multas-y>>, último acceso el 8 de febrero de 2017.

M. FUSERO (2015), “Comparativo de Proyectos de Ley sobre despenalización de delitos de consumo de drogas en Argentina”, en *Revista Asociación Pensamiento Penal*. Disponible en: <<http://www.pensamientopenal.com.ar/doctrina/41992-comparativo-proyectos-ley-sobre-despenalizacion-delitos-consumo-drogas-argentina>>, último acceso el 15 de diciembre de 2016.

A. GALANTE, M. P. PAWLOWICZ, D. ROSSI, A. CORDA, G. TOUZÉ Y P. GOLTZMAN (2012), “El fallo Arriola: Debate en torno a la desjudicialización de la atención sanitaria de los usuarios de drogas”, en G. ARIAS, B. GARCÍA GODOY Y A. BAZZALO (Comps.), *Trabajos seleccionados, IV Encuentro Internacional “Aportes a la construcción de lo público”*, Buenos Aires, Carrera de Trabajo Social, Universidad de Buenos Aires. Disponible en <<http://www.aacademica.org/maria.pia.pawlowicz/39.pdf>>, último acceso el 20 de noviembre de 2016.

E. GRASSI (2003), *Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame*, Buenos Aires, Espacio Editorial.

C. HALLAM, D. BEWLEY-TAYLOR Y M. JELSMA (2014), “La clasificación en el sistema internacional de control de drogas”, en *Serie Reforma Legislativa en materia de drogas*, Nº 25, Amsterdam, Transnational Institute.

A. HERMOSILLA Y R. CATALDO (2012), “Ley de Salud Mental 26.657. Antecedentes y perspectivas”, en *Psiencia. Revista Latinoamericana de Ciencia Psicológica*, 4(2) Doi: 10.5872/psiencia/4.2.41, Buenos Aires, Asociación para el Avance de la Ciencia Psicológica.

A. KORNBLIT, A. CAMAROTTI Y P. DI LEO (2011), *Brindemos con salud. La prevención en la escuela del consumo abusivo de alcohol*, Buenos Aires, Ministerio de Educación de la Nación, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires y UNICEF Argentina.

M. S. LLOVERA (2015), “‘Lo más probable es que toque el pianito’: Adolescencias y consumos problemáticos de sustancias en un municipio del gran Rosario”, en Actas de las XIII Jornadas de Antropología Sociocultural. Rosario, Universidad Nacional de Rosario. Disponible en <<http://rephip.unr.edu.ar/handle/2133/5459>>, último acceso el 12 de diciembre de 2016.

M. S. LLOVERA Y M. SCIALLA (2016), “La de-construcción del problema droga: ¿nuevas soluciones para viejos problemas?”, Ponencia presentada en las III Jornadas de Estudios de América Latina y el Caribe (IELAC), Buenos Aires, CLACSO – Universidad de Buenos Aires.

B. RENOLDI (2012), “La salud como atributo moral. Usuarios de drogas y tratamiento de atención”

en M. EPELE (Comp.), *Padecer, cuidar y tratar*, Buenos Aires, Antropofagia.

A. ROSSI (2014), “Drogas y narcotráfico”, Instituto para el Estudio de las Problemáticas Actuales – IEPA. Salta, Universidad Nacional de Salta, Módulo VIII, Política Pública sobre el uso indebido de drogas (cuadernillo).

P. O’MALLEY (2006), *Riesgo, Neoliberalismo y Justicia Penal*, Buenos Aires, Ad-Hoc.

O. OSZLAK y G. O’DONNELL (1981), “Estado y Políticas Estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación”, Buenos Aires, CEDES.

M. SOZZO (2015), *Postneoliberalismo y penalidad en América del Sur*, Buenos Aires, CLACSO. Disponible en: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20160404115404/Postneoliberalismo_penalidad.pdf>, último acceso el 20 de noviembre de 2016.

G. TOUZÉ (2006), “Evolución del ‘problema droga’ en la Argentina”, en G. TOUZÉ (Org.), *Saberes y prácticas sobre drogas: el caso de la pasta base de cocaína*, Buenos Aires, Intercambios Asociación Civil-Federación Internacional de Universidades Católicas.

G. TOUZÉ (2010), “Argentina: ¿la reforma que se viene?”, en *Serie Reforma Legislativa en materia de drogas*, N° 6, Julio, Transnational Institute, Washington Office on Latin America. Disponible en <<http://www.intercambios.org.ar/wp-content/uploads/2010/12/Argentina-la-reforma-que-vieneTouz%C3%A9WOLATNI.pdf>>, último acceso el 4 de enero de 2017.

G. TOUZÉ (2014), “Estigma y discriminación”, en *Políticas de drogas, VIH y Derechos Humanos*, Buenos Aires, Intercambios Asociación Civil.

G. TOUZÉ, P. GOLTZMAN, E. AMORIN, P. CYMERMAN y M. P. PAWLOWICZ (2012), “Consideraciones sobre el debate legislativo en torno a la ley de drogas”, en *Debate Público*, Buenos Aires.

Documentos consultados

Código Penal de la República Argentina (1989) Ley N° 23.737. Disponible en: <<http://servicios.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/138/norma.htm>>, último acceso el 10 de noviembre de 2016.

Código Penal de la República Argentina (2016) Ley 27.302. Inclusión de los precursores químicos en la legislación sobre drogas. Actualización de multas. Disponible en: <<https://www.boletinoficial.gov.ar/#!DetalleNormativa/248987>>, último acceso el 14 de diciembre de 2016.

Declaración de Magistrados de la República Argentina ante la reforma de la ley de estupefacientes (2008). Disponible en: <<https://www.tni.org/es/countries/argentina/item/288--declaracion-de-magistrados-de-la-republica-argentina-ante-la-reforma-de-la-ley-de-estupefacientes>>, último acceso el 10 de noviembre de 2016.

Declaración de Magistrados Argentinos por una Política de Drogas respetuosa de los Derechos Humanos (2016) “A 30 años de Bazterrica”, Asociación Pensamiento Penal, 29 de agosto de 2016. Disponible en: <<http://www.pensamientopenal.org.ar/bazterrica/#declaracion>>, último acceso el 20 de enero de 2017

Dirección Nacional de Salud Mental y Adicciones, Ministerio de Salud de la República Argentina (2013) Plan Nacional de Salud Mental y Adicciones. Disponible en: <http://www.ms.gba.gov.ar/ssps/Residencias/biblio/pdf_tsocial/2013-10-08_plan-nacional-salud-mental_1.pdf>, último acceso el 10 de noviembre de 2016.

Dirección Nacional de Salud Mental y Adicciones, Ministerio de Salud de la República Argentina (2014) Plan Integral para el Abordaje de los consumos problemáticos. Ley 26.934. Disponible en: <<http://servicios.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/230000-234999/230505/norma.htm>>, último acceso el 10 de noviembre de 2016.

Ministerio de Salud de la República Argentina (2010) Derecho a la Protección de la Salud Mental, Ley 26657. Disponible en <<http://servicios.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/175000-179999/175977/norma.htm>>, último acceso el 10 de noviembre de 2016.

UNGASS (2016), Exposición de Susana Malcorra <<http://www.pensamientopenal.com.ar/system/files/2016/04/doctrina43280.pdf>>, último acceso el 14 de diciembre de 2016. Buenos Aires, Asociación Pensamiento Penal.

Artículos periodísticos consultados

“67 millones menos para políticas contra la violencia de género”, *Equipo Latinoamericano de Justicia y Género*, 15/02/2017. Disponible en: <<http://www.ela.org.ar/a2/index.cfm?fuseaction=MUESTRA&codcontenido=2861&plcontamp=12&aplicacion=app187&cnl=3&opc=5>>, último acceso el 15 de febrero de 2017.

“Así expulsarán a los extranjeros”, *Cosecha Roja*, 30/01/2017. Disponible en: <<http://cosecharoja.org/asi-expulsaran-los-extranjeros/>>, último acceso el 1 de febrero de 2017.

“Desembarco de gendarmes para controlar a los narcos en Rosario”, *Los Andes*, 9/04/2014. Disponible en: <<http://archivo.losandes.com.ar/notas/2014/4/9/desembarco-gendarmes-para-controlar-narcos-rosario-778395.asp>>, último acceso el 14 de enero de 2017.

“El caso de Hugo Tognolli”, *Página 12*, 26/10/2013. Disponible en: <<http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/subnotas/1-65503-2013-10-26.html>>, último acceso el 1 de febrero de 2017.

“El discurso está lejos de los hechos”, *Rosario 12*, 27/04/2016. Disponible en: <<http://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/rosario/9-54355-2016-04-27.html>>, último acceso el 1 de febrero de 2017.

“El gobierno aplicó por primera vez la ley de derribo”, *Infobae*, 17/02/2016. Disponible en: <www.infobae.com/2016/02/17/1790840-el-gobierno-aplico-primer-vez-la-ley-derribo>, último acceso el 10 de diciembre de 2016.

“El gobierno quiere bajar la de edad de imputabilidad de 16 a 14 años”, *Clarín*, 4/01/2017. Disponible en: <http://www.clarin.com/politica/gobierno-quiere-bajar-edad-imputabilidad-16-14-anos_0_rkhCZUCSg.html>, último acceso el 1 de febrero de 2017.

“Empleado municipal denuncia abusos de gendarmería”, *La Brújula Comunicación*, 15/05/2014. Disponible en: <<http://brujulacomunicacion.com/index.php/noticias/notas/item/763-empleado-municipal-denuncia-abusos-de-gendarmeria>>, último acceso el 14 de enero de 2017.

“Importante subejecución en áreas clave de la administración”, *La Nación*, 12/09/2016. Disponible en: <<http://www.lanacion.com.ar/1936859-importante-subejecucion-en-areas-clave-de-la-administracion>>, último acceso el 10 de diciembre de 2016.

“La posición argentina”, *Página 12*, 17/04/2016. Disponible en: <<http://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/subnotas/297140-77406-2016-04-17.html>>, último acceso el 1 de febrero de 2017.

“Por la declaración de emergencia en niños, niñas y adolescentes”, *Enredando*, 4/06/2014. Disponible en: <<http://www.enredando.org.ar/2014/06/04/por-la-declaracion-de-emergencia-en-ninos-ninas-y-adolescentes>>, último acceso el 1 de febrero de 2017.

“Santa Fe aprobó la utilización de cannabis medicinal”, *La Capital*, 1/12/2016. Disponible en: <<http://www.lacapital.com.ar/santa-fe-aprobo-la-utilizacion-cannabis-medicinal-n1293750.html>>, último acceso el 14 de enero de 2017.

Recibido: 20/02/2017. Aceptado: 25/05/2017.

María Soledad Llovera y Marina Scialla, “Políticas de drogas en Argentina (2003-2015). Reflexiones en torno a la puja entre lo heredado y lo reformulado”. Revista *Temas y Debates*. ISSN 1666-0714, año 21, número 34, julio-diciembre 2017, pp. 77-99.

El kirchnerismo y los medios: entre el control y la polarización

Kirchnerism and the Media. Between Control and Polarization

Lucía Vincent

Lucía Vincent es profesora e investigadora de la Universidad Nacional de San Martín, Argentina.
E-mail: luciavincent@hotmail.com

resumen

Los años kirchneristas tuvieron en Argentina una característica fundamental: el conflicto que mantuvieron los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner con los medios masivos de comunicación. Este artículo realiza una propuesta teórica para comprender este fenómeno: estos gobiernos impulsaron un “modelo de comunicación controlada”, que resultó familiar a otras políticas de comunicación que se desplegaron a comienzos del siglo XXI en todo el continente latinoamericano. Por su parte, los medios respondieron con la instalación de un “modelo de periodismo binario”: tanto las secciones editoriales como las informativas de la mayoría de los medios se ubicaron de manera polarizada a favor o en contra del gobierno, incluyendo a aquellos medios que se autodefinían como independientes y, de esa manera, se acentuó el conflicto entre el gobierno y los medios hasta determinar toda la vida política de este país. El objetivo de este artículo es describir y explicar las características de estos dos modelos, para luego realizar una lectura de la disputa entre los gobiernos y los medios durante el kirchnerismo a través del análisis de discursos presidenciales y de artículos periodísticos.

palabras clave

kirchnerismo / medios de comunicación / modelo de comunicación controlada / modelo de periodismo binario

summary

The kirchnerist years had in Argentina a fundamental characteristic: the conflict that the governments of Néstor Kirchner and Cristina Fernández de Kirchner had with the mass media. This article makes a theoretical proposal to understand this phenomenon: these governments promoted a “controlled communication model” that was familiar to other communication policies that were deployed at the beginnings of the 21st Century across the Latin American continent. Meanwhile, the media responded by installing a “model of binary journalism”, which accentuated the conflict between the government and the media up to the point to determine the entire political life of this country. The objective of this article is to describe and explain the characteristics of these two models, and then to analyze the dispute between governments and the media during the kirchnerist years.

keywords

kirchnerism / mass media / controlled communication model / binary journalism model

Introducción

Apenas se conoció que Néstor Kirchner sería el nuevo presidente de los argentinos en abril de 2003, el entonces subdirector del diario *La Nación*, José Claudio Escribano, publicó una columna en la que condenaba el discurso del presidente electo y sugería que su gobierno no duraría más de un año. Tres días después, el periodista Horacio Verbitsky escribió en *Página/12* un artículo en el que acusaba a su colega de *La Nación* de presentarle un “pliego de condiciones” a Kirchner, mientras se esmeraba por defender al nuevo presidente. Así comenzaba una nueva etapa política en la Argentina con un gobierno que no sería indiferente a lo que la prensa publicaba, que provocaría fuertes realineamientos dentro del periodismo y que estaría decidido a contrarrestar el poder político de los medios, como ningún otro gobierno había intentado desde la vuelta de la democracia en 1983 y que sólo tenía como antecedente a las dos primeras presidencias de Juan Domingo Perón.

Cinco años después, cuando ya Kirchner había dejado su cargo y gobernaba su esposa, Cristina Fernández de Kirchner, se desató el enfrentamiento más duro de un gobierno argentino con los medios de comunicación en la historia reciente del país, que derivó en la aprobación de una nueva ley de servicios audiovisuales. En esta coyuntura, se generó una polarización extrema entre partidarios y opositores a esta ley, que involucró a gran parte de la sociedad argentina y que implicó discusiones trascendentes sobre el rol de los medios en el sistema político. Si bien el conflicto entre el gobierno y los medios es un asunto que cobró notoriedad para la mayoría de la opinión pública argentina recién a partir de 2008, de una manera tal vez menos visible, la confrontación entre el gobierno y los medios fue una marca distintiva de todo el periodo kirchnerista, desde 2003. Durante la gestión de Néstor Kirchner se desplegó una relación particular entre el presidente y los medios, fenómeno que resultó determinante para comprender la evolución futura del vínculo entre ambos actores y que, en buena medida, determinó la vida política de este país hasta fines de 2015.

El objetivo de este artículo es describir y explicar la relación conflictiva que mantuvieron los gobiernos y los medios de comunicación durante los años kirchneristas en la Argentina. El argumento que sostengo es que los gobiernos de Néstor Kirchner (2003-2007) y de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015) impulsaron lo que llamo un “modelo de comunicación controlada”, que implicó un quiebre en relación con las políticas de comunicación de los gobiernos anteriores desde la vuelta de la democracia en 1983 y que guardó similitudes con los modelos de comunicación impulsados por otros gobiernos latinoamericanos a comienzos del siglo XXI. Este modelo tiene como características la comunicación directa, con la pretensión de no contar con mediadores entre el presidente y los ciudadanos, el cuestionamiento público a los medios por parte del presidente, la división entre medios “amigos” y medios “enemigos”, el control y la centralización de la información en la figura presidencial, la iniciativa para modificar la legislación sobre medios, la regulación de los medios existentes y la creación de nuevos medios afines al gobierno.

Por su parte, los medios reaccionaron con la instalación de un “modelo de periodismo binario”, que implicó que tanto las secciones editoriales como las informativas de la mayoría de los medios se ubicaran de manera polarizada a favor o en contra del gobierno, incluyendo a aquellos medios que se autodefinían como independientes. De esta manera, los medios rompieron con cierta tendencia hacia los postulados de independencia que propone el modelo de prensa liberal y, en cambio, acentuaron su polarización. Entre ambos fenómenos se dio, a su vez, una retroalimentación, por la cual a medida que se profundizó el modelo de comunicación controlada de los gobiernos, se radicalizaron las respuestas polarizadas de los medios y viceversa, aumentando su intensidad. Esta disputa entre ambos actores determinó toda la vida política del país durante los años de kirchnerismo.

Para estudiar la relación de los gobiernos con los medios de comunicación en Argentina planteo una discusión de la literatura sobre el tema y formulo una propuesta teórica para comprender este fenómeno. Luego, a partir del caso argentino, realizo una lectura de este periodo para comprobar empíricamente los modelos propuestos en el apartado teórico. El artículo se organiza de la siguiente manera: primero, una revisión de la literatura y una discusión teórica en la que propongo las características y las causas del “modelo de comunicación controlada” y del “modelo de periodismo binario” en América latina. Segundo, una descripción de los años kirchneristas en función de ambos modelos, tanto desde la perspectiva del gobierno a través del análisis de discursos presidenciales, como de la de los medios, a partir del análisis de artículos periodísticos de los tres principales diarios de circulación nacional (*La Nación*, *Clarín* y *Página/12*). Por último, algunas reflexiones finales que dan cuenta de la instalación de un “patrón de comunicación antagónica” en la Argentina de principios de siglo.

El modelo de comunicación controlada en América latina

El comienzo del siglo XXI estuvo pautado por la expansión de gobiernos de nuevo signo en buena parte del continente latinoamericano. En oposición al consenso de la década anterior, comenzaron a surgir gobiernos de “izquierda” o “populistas”, desde el ascenso de Hugo Chávez a la presidencia de Venezuela en 1998, al que luego se sumaron Ricardo Lagos en Chile (2000), Luis Inácio Lula da Silva en Brasil (2002), Néstor Kirchner en Argentina (2003), Tabaré Vázquez en Uruguay (2005), Evo Morales en Bolivia (2005) y Rafael Correa en Ecuador (2006).

La llegada de estos nuevos gobiernos implicó un objeto de estudio novedoso e impreciso, que obligaba a reelaborar conceptos y pensar en nuevas tipologías que dieran cuenta de los casos que se estaban dando en el continente (Petkoff, 2005; Castañeda, 2006; Lanzaro, 2007; Moreira, Raus, Gómez Leyton, 2008; Levitsky y Roberts, 2011). Surgieron, así, diversas investigaciones destinadas a indagar en las rupturas y las continuidades que estos gobiernos implicaron con respecto a su pasado más inmediato y la pertinencia de la utilización de las categorías de “izquierda” y de “populismo” para definir la nueva coyuntura.

Estas discusiones tuvieron un impacto directo en las interpretaciones académicas sobre la relación que estos gobiernos entablaron con los medios de comunica-

ción. Silvio Waisbord (2011; 2013a y 2013b) propuso que con el cambio de siglo se fueron extendiendo en el continente casos de “populismo mediático”: al igual que sus predecesores populistas (en referencia a los populismos clásicos de las décadas del ‘40 y del ‘50), estos gobiernos del siglo XXI comenzaron a perseguir ambiciosos proyectos para cambiar los aspectos centrales de los sistemas de medios con el objetivo de limitar al sector privado y favorecer el poder mediático de los gobiernos. La visión populista sobre la relación ideal entre el periodismo y la democracia se basa, según este autor, en una concepción binaria de la política, en la cual el mundo está dividido entre amigos y enemigos. Se sustentan, además, en la desconfianza en las instituciones democráticas (incluyendo a la prensa), en los discursos que oponen el “pueblo” a la “oligarquía” para justificar las políticas de medios, en las batallas con los dueños de medios privados y en la intervención estatal en el sistema de medios para fortalecer el poder del gobierno en materia de comunicación.

Por su parte, Philip Kitzberger (2010, 2012) analizó el “activismo mediático” de los gobiernos de izquierda en la región y su relación con la ideología: estos gobiernos compartían una visión crítica sobre los medios que influyó en sus prácticas de comunicación y en sus agendas de políticas de medios. Estas visiones en común se basaban en el legado que dejó el neoliberalismo: las reformas de mercado de los años ‘90 llevaron a cambios profundos en el sistema de medios en América latina, con una expansión de los medios privados y una fuerte concentración que llevó a que las empresas mediáticas tuvieran cada vez mayor relevancia en la vida política. Las grandes empresas de medios en el continente tradicionalmente respondieron a los sectores sociales y económicos más privilegiados de la sociedad. Estas condiciones estructurales de los medios se convirtieron en un tema de agenda para los nuevos gobiernos. Para Kitzberger, el objetivo de reorganizar a los medios con distintas bases refleja la crisis hegemónica en la cual una nueva formación política representada por los líderes populistas y su coalición social busca superar al viejo orden.

Fernando Ruiz (2010) argumentaba que estas estrategias de los gobiernos con respecto a los medios tuvieron su origen en el avance sostenido de una suerte de “colonización mediática” y la expansión del consenso, entre los políticos profesionales, de que era necesario “liberar” a la política de esta influencia mediática. Para este autor, más allá de la orientación ideológica de los gobiernos, se generalizó en América latina una tendencia que también se dio en otros países del mundo (en concreto, hace referencia a Inglaterra durante el mandato de Tony Blair), en la que los políticos desarrollaron estrategias similares de recuperación de la autonomía de la política, limitando el rol de los medios. Ruiz aclara que no todos los presidentes aplican de la misma forma este modelo, sino que existen variaciones de acuerdo a la cultura democrática de cada país y a las características de cada político en particular. De esta manera, este autor también reconoce una nueva tendencia en materia de comunicación en el continente, pero no la asocia directamente con gobiernos populistas o de izquierda, sino que las características serían comunes a gobiernos de distinta orientación ideológica y formas de liderazgo.

A partir de estas lecturas, mi propuesta teórica es la siguiente: a comienzos del siglo XXI se desarrolló en América latina un modelo de relación entre los gobiernos y los medios de comunicación en varios países del continente, al que llamo “modelo de comunicación controlada”. Este modelo tiene algunos elementos en común con una tendencia más general que se dio en el mismo momento en Europa y Estados Unidos, pero, en el caso latinoamericano, tiene características propias por darse en un contexto de “baja institucionalización” o de “democracia invertida” (Ollier, 2010a y 2013). Al mismo tiempo, tiene ciertas especificidades pautadas tanto por la tradición “populista” propia del continente como por una ideología de “izquierda”, ambas con fuerte raigambre en la historia latinoamericana y más allá de que estos gobiernos sean clasificados con alguno de estos dos adjetivos. Para analizar los casos de relaciones entre los gobiernos latinoamericanos y los medios de comunicación de sus países, resulta más conducente no circunscribirse a la caracterización que recibe cada gobierno. Porque en la práctica, la división de los gobiernos latinoamericanos en dos izquierdas, una institucionalizada y otra populista (Petkoff, 2005; Castañeda, 2006; Lanzaro, 2007; Moreira, Raus, Gómez Leyton, 2008; Levitsky y Roberts, 2011), lleva a agrupar a los países de manera tal que luego no coinciden con las características de las relaciones entre los gobiernos y los medios. Separar la relación de los gobierno con los medios de la clasificación de cada gobierno en sí posibilita las combinaciones de fenómenos, que una división dicotómica entre dos izquierdas o entre populismos y no populismos no permite.

Un “modelo de comunicación controlada” es una política de comunicación del gobierno que implica un discurso y unas prácticas que pretenden contrarrestar el poder acumulado por los medios de comunicación durante los últimos años y lograr que el gobierno sea quien controle la comunicación entre el poder político y la sociedad. Este modelo está compuesto por una serie de características que responden a distintas tradiciones: de izquierda, populistas, de campaña permanente, de activismo mediático. Y cada gobierno en particular cuenta con un “modelo de comunicación controlada” propio que evoluciona con el tiempo y en el que la combinación de características se da según distintos “grados”.

Para analizar las características de este modelo, haré una distinción entre, por un lado, los “discursos” que los presidentes y sus funcionarios hacen con respecto a los medios de comunicación y, por el otro, las “prácticas” o políticas de comunicación que estos gobiernos llevan adelante.¹ El “modelo de comunicación controlada” tiene, entonces, las siguientes características:

Discursos de los gobiernos sobre los medios

a. Cuestionamiento público a los medios: los presidentes y los funcionarios del gobierno en sus discursos públicos critican explícitamente el rol que han asumido los medios más poderosos en las sociedades actuales y su incidencia en la política. Resaltan la necesidad de ponerle un freno al poder de los medios y destacan el rol clave del Estado como regulador. Si bien se podría afirmar

que desde hace ya muchos años es habitual que aquellos que se dedican a la política reconozcan el poder de influencia de los medios y que, muchas veces, lo sobredimensionen (Ruiz, 2010), resultaba novedoso que estos presidentes decidieran hacer pública una visión crítica sobre el rol de los medios, mostrando a la opinión pública una serie de lógicas y de mecanismos que, en el pasado, no se hacían visibles y ubicando la disputa con los medios en el centro de las discusiones políticas del país.

Hasta la llegada del siglo XXI, estaba extendida en el mundo entero la tendencia de los políticos a adaptarse a la lógica de los medios para recibir el apoyo de la ciudadanía. Como afirmaba Kernell ([1993] 1997) para el caso de Ronald Reagan, ya desde hace años que los presidentes utilizan estrategias de liderazgo como la de *“going public”*, que implica promocionar sus políticas de gobierno directamente a través de los medios para lograr el apoyo de la ciudadanía, algo que también realizaron otros presidentes, como Margaret Thatcher y François Mitterrand (Helms, 2008). Con la expansión de la *“videopolítica”* (Sartori, 1998), los políticos adaptaron sus estilos a la lógica emotiva, sin ideología y vertiginosa de la televisión. Los casos latinoamericanos de *“populismos mediáticos”* de la década del ‘90 entraban dentro de esta tendencia: ante el poder amplificado e irreversible de los medios, la política no tenía más que adaptarse y cabalgar en la misma dirección.

El cambio de siglo implicó un quiebre en esta tendencia. Mientras que la política volvía al centro de la escena luego de los atentados del 11 de septiembre en Estados Unidos, los medios comenzaban un acelerado proceso de crisis y debilitamiento. En varios países de América latina, el fin de la década del neoliberalismo fue de la mano de profundas crisis y de la expansión de cuestionamientos hacia los medios como actores centrales y responsables de muchos de estos procesos. Así se allanó el camino hacia esta nueva tendencia por parte de los presidentes al *“going public”*, como dice Kitzberger (2010), sólo que esta vez utilizada no para seguir a los medios sino para ponerle un freno al poder de las grandes empresas mediáticas. Desde Tony Blair en Inglaterra, Luis Inácio Lula da Silva en Brasil hasta Néstor Kirchner en Argentina o Rafael Correa en Ecuador, por decir algunos, se extendieron los presidentes que públicamente cuestionaron el rol de los medios de comunicación.

Los medios se transformaron en *“contradestinatarios”* de los discursos presidenciales. Según Verón (1987), la enunciación política está ligada a la construcción de un adversario, es decir, un contradestinatario que está excluido del colectivo de identificación. El discurso político supone que exista una *“inversión de creencia”* entre el enunciador y su contradestinatario: lo que es verdadero para el enunciador es falso para el contradestinatario y viceversa, lo que es bueno para uno es malo para el otro y así sucesivamente. Los medios se convirtieron entonces en adversarios políticos de los presidentes, es decir, se constituyen en actores políticos opositores al gobierno. De esta manera, desde el discurso presidencial los medios no son considerados como *“independientes”* u *“objetivos”*, sino partidarios de determinados intereses políticos y económicos que son contrarios a los del gobierno.

b. División entre medios amigos y medios enemigos: los discursos sobre los medios que realizaban estos presidentes tenían la particularidad de reforzar una distinción entre los medios en función de su relación con el gobierno. Así, existen medios “amigos” y medios “enemigos”, para utilizar la conocida definición de Carl Schmitt ([1932] 1963), al igual que lo hace Waisbord (2013a y 2013b). Para Schmitt, la característica específica de la política es precisamente el conflicto entre amigos y enemigos. El enemigo político, dice Schmitt, es el “otro”, el “extraño” y los conflictos políticos que se generan con este enemigo no pueden ser resueltos por el arbitraje de un tercero “no-involucrado” y por lo tanto “imparcial”. De este modo, los discursos presidenciales en general distinguen entre medios que son leales al gobierno y que realizan un “buen periodismo” (y que, por lo tanto, no merecen la crítica sino la protección) y, por otro lado, los medios que son enemigos políticos con los que se mantiene un conflicto y a los que el gobierno debe cuestionar y atacar políticamente. No hay lugar para medios independientes o imparciales, sino que todos están involucrados de un lado o del otro en función de su relación con el gobierno, como sucede con el modelo de prensa partidaria o partisana (Hallin y Mancini, 2004). Del mismo modo, se desconocen las reglas del periodismo profesional según los postulados del modelo de prensa liberal anglosajón: la pretensión de ecuanimidad en el tratamiento de la información, la objetividad y la contrastación de fuentes y datos (Hallin y Mancini, 2004).

La distinción entre “nosotros” y los “otros” o entre la propia identidad política y los adversarios, es una característica constitutiva del discurso populista. Si bien todo discurso político implica oponerse a ciertas posiciones y contenidos planteados por un adversario, en el caso del populismo, dice De Ipola (1983), se trata de desprestigiar y desacreditar al adversario de manera tal que sus enunciados resulten descalificados más allá de su contenido. En este sentido, Sigal y Verón (2004: 71 y ss.) afirman que el populismo niega la política pluralista: el “otro” pertenece al plano del error, la falsedad, la irracionalidad, el engaño y el obstáculo. Los enemigos políticos entonces quedan despojados de toda sustancia, se definen únicamente de modo negativo y con ellos sólo es posible un vínculo antagónico.

En los discursos presidenciales sobre los medios, éstos se transformaron en adversarios deslegitimados, que engañan, mienten y cometen errores y que defienden los intereses de grandes corporaciones. Esta característica discursiva se potencia con otros dos elementos propios del discurso populista: primero, que es el líder quien encarna la “verdad”, por lo que su sola presencia es la que legitima sus declaraciones y, segundo, a los sectores populares les queda reservado un rol pasivo, a ellos se les pide confianza, fe y colaboración (Sigal y Verón, 2004 y De Ipola, 1983). En definitiva, la relación de los gobiernos con los medios termina convirtiéndose en una cuestión de fe: quienes apoyan al líder deben al mismo tiempo creer en él y desconocer a los medios enemigos.

c. No mediación entre el presidente y la ciudadanía: al quitarle a los medios el papel de mediadores naturales dentro de la sociedad, estos presidentes buscaron llevar adelante una comunicación “no mediada” entre ellos y la ciudadanía. Se

trataba de líderes que mantenían un vínculo directo con el pueblo, que respondían a la mayoría que los había votado y que, con este argumento, se arrogaban la representación del pueblo. En el discurso de estos presidentes, quienes representan al pueblo no son los medios (a quienes asocian con la oposición política y, por lo tanto, con una minoría), sino que quien representa al pueblo es ese líder no mediado, asociado con la mayoría. A su vez, los medios también quedan deslegitimados en su rol de encargados de controlar las acciones del gobierno, es decir, como agencias de “accountability vertical” (O’Donnell, 2002), según el modelo de prensa anglosajón.

Desde una perspectiva discursiva, esta búsqueda por mantener un vínculo directo con el pueblo tiene dos características que son propias del discurso populista: primero, la utilización de un lenguaje “coloquial y llano” que llega a todos (De Ipola, 1983), para mostrarse como uno más “del pueblo”, pretendiendo de esa manera alejarse de los políticos tradicionales que no sabían escuchar ni estaban consustanciados con las demandas populares. Segundo, el vaivén permanente entre la simetría y la asimetría con el pueblo (De Ipola, 1983), ya que por un lado estos presidentes muestran su sentido de pertenencia al pueblo y, por el otro, su condición de líderes que deben diferenciarse del resto porque tienen otra responsabilidad. Una vez en el gobierno, el líder no necesita o considera que no lo favorece que los medios le sirvan de intermediarios, así como tampoco que controlen las acciones del gobierno.

Prácticas de los gobiernos sobre los medios

d. Estrategias de comunicación directa: para lograr una comunicación sin mediaciones con la ciudadanía, los gobiernos establecen distintas estrategias de comunicación directa, como la realización de programas de televisión o radio con el presidente como conductor, la realización de actos públicos con discursos de manera cotidiana, las reuniones de gabinete en distintos puntos del país para mostrar cercanía y la utilización de la cadena nacional.

Los programas de radio o televisión con el presidente como protagonista tienen una larga trayectoria. El más recordado son las *Fireside chats* de Franklin D. Roosevelt en Estados Unidos, que en medio de la depresión del ‘29 hablaba íntimamente a la ciudadanía a través de la radio, buscando su adhesión. En América latina, el más conocido fue el caso de Getúlio Vargas con su programa de radio, *A voz do Brasil*, que diariamente mantenía un contacto con el pueblo a través de ese medio. Una vez surgida la televisión, se conocieron numerosos ejemplos de presidentes que tuvieron sus propios programas, como Ronald Reagan en Estados Unidos, Helmut Kohl en Alemania y Felipe González en España.

El programa de televisión con mayor repercusión de los últimos años en América latina fue *Aló presidente* en el que Hugo Chávez, desde pocos meses después de asumir la presidencia de Venezuela en 1999, se ponía al frente todos los domingos de un extenso programa de televisión donde mantenía un contacto directo con la ciudadanía, visitando distintos lugares del país y aprovechando la ocasión para

inaugurar obras públicas y para anunciar medidas del gobierno. En Colombia, el presidente Alvaro Uribe mantuvo durante todo su mandato los llamados *Consejos vecinales* que eran transmitidos por la televisión todos los sábados, al igual que el programa *Enlaces ciudadanos* de Rafael Correa en Ecuador.

Estas estrategias se asocian con las técnicas de “campaña permanente” o “marketing gubernamental” que pretenden mantener el clima de campaña a lo largo de todo el mandato, mostrando a un presidente activo, que resuelve los problemas de manera efectiva y que se encuentra en sintonía con las necesidades de la ciudadanía. En todos los casos, se trata de mecanismos por los cuales el control de la comunicación está en manos del enunciador: aunque en los programas de televisión como *Aló Presidente* aparecían interlocutores del presidente Chávez, lo hacían dentro de determinados parámetros controlados. Por su parte, los actos públicos con sus respectivos discursos desde distintos lugares y televisados a todo el resto del país, implican una importante concentración de la comunicación en la figura del presidente, sin posibilidad de respuesta de parte de los destinatarios, más allá del aplauso. Y el uso de la cadena nacional es el ejemplo extremo de control del acto comunicativo: el presidente impone la cesión de tiempo en todos los medios para dar su mensaje, elige el lugar, el contenido y el tono y no recibe respuesta de sus destinatarios, al menos no de manera inmediata y por el mismo medio.

e. Control y centralización de la información: estos gobiernos solían tener sistemas de control de la información del gobierno de manera que es el presidente en persona el que decide qué se debe comunicar y qué no. Así, los gobiernos buscaban consolidarse como los actores dominantes a la hora de construir la agenda pública mediante el manejo de la información y de los tiempos de difusión. Los gobiernos procuraron imponer los temas que a su juicio eran de interés público y evitar que los medios (o sectores sociales a través de ellos) instalaran sus asuntos de interés. Se trataba de una disputa por el control de la agenda pública de temas con el objetivo de contar con el favor de la opinión pública y de contrarrestar las noticias negativas que podían afectar al gobierno. Los presidentes y funcionarios no solían conceder entrevistas abiertas a los periodistas que consideraban como opositores, no ofrecían conferencias de prensa de manera habitual y no brindaban información pública. Además, solían contar con importantes equipos encargados de monitorear a los medios y de generar contenidos para distribuir entre los medios afines.

Dado el lugar de opositores políticos reservado para los medios enemigos, estos gobiernos desconocieron algunas prácticas asociadas con el periodismo que se habían impuesto en el mundo entero y también en América latina: las conferencias de prensa, las entrevistas a funcionarios, la relación cercana con las fuentes y el acceso a la información pública, dejaron de ser prácticas habituales en la relación entre los gobiernos y los medios. Este cambio es el que mayores críticas recibió de parte de agrupaciones de periodistas y asociaciones de medios, que en general bregan por los postulados del periodismo anglosajón.

f. Regulación, legislación y creación de nuevos medios: muchos de estos gobiernos impulsaron reformas en el sistema de medios a través de regulaciones o de nueva legislación que, en general, tuvieron como objetivo una mayor intervención y control del Estado sobre los medios, luego de la tendencia en la década del '90 a las privatizaciones, la concentración de medios y la retracción del Estado. Las nuevas políticas de medios implicaron la creación de medios públicos y privados y la regulación del sector privado, incluyendo la expropiación de medios, la no renovación de licencias y la aprobación de leyes antimonopólicas. Además, se promovió la creación de medios comunitarios, el control de los contenidos por parte del Estado, el impulso de programas de televisión y de radio afines al gobierno y la creación de una cadena de noticias regional (Telesur). A su vez, se utilizaron fondos del presupuesto público como premios y castigos para los medios, sobre todo a través de la distribución de la publicidad oficial.

Varias de estas políticas tienen sus antecedentes en los populismos de las décadas del '40 y '50 en los que gobiernos, como los de Juan Domingo Perón en Argentina, desplegaron un importante aparato de propaganda a través de la cooptación de medios, la creación de nuevos medios, las confiscaciones, las persecuciones a periodistas y la regulación de contenidos (Sirvén, 2011). A su vez, las regulaciones de medios en general encuentran su justificación a través de ideas que son herederas de los viejos debates de la década del '70 y '80 sobre la necesidad de contar con políticas nacionales de comunicación y con un nuevo orden mundial de la información. Muchos de los principios del Informe MacBride (1980) sobre la necesidad de asegurar la pluralidad de voces, democratizar el sistema de medios y asegurar la intervención del Estado para regular al sector son parte de las justificaciones que se han dado a estas nuevas regulaciones. En algunos países, fueron debates que se mantuvieron latentes durante la dictadura militar, que recobraron cierta fuerza una vez recuperada la democracia pero que, por distintos motivos, no lograron consolidarse antes de la expansión de las ideas neoliberales de la década del '90 que promovían la desregulación y las privatizaciones. La llegada de nuevos gobiernos con un discurso contrario al poder de los grandes medios habilitó a que algunos sectores más activos en temas de comunicación, se ilusionaran nuevamente con alcanzar aquellos viejos ideales de la década del '70 y, al mismo tiempo, les dieran un sustento ideológico a ciertas políticas de regulación. Estas regulaciones generaron no pocos debates en varios de estos países, con sectores opositores que criticaban su intencionalidad por considerar que el único objetivo del gobierno era lograr un control cada vez mayor sobre los medios y la información, limitando la libertad de prensa. Por su parte, los grupos afines a los gobiernos defendían estas políticas por entender que tendían a la democratización de los sistemas de medios.

Si bien para los fines analíticos hemos realizado una distinción entre distintas dimensiones de este fenómeno, sólo es posible comprenderlo cuando todas las características del modelo se analizan a la vez y de forma articulada. Estas dimensiones responden a distintas tradiciones que es posible identificar: las estrategias de cuestionamiento público a los medios son propias del cambio de siglo y se dan

en general en varios países del mundo. La división entre medios amigos y medios enemigos y la búsqueda de no mediación entre el presidente y la ciudadanía son mecanismos típicos de los discursos populistas. Las estrategias de comunicación directa pueden asociarse con las ideas de campaña permanente que ya tienen una larga trayectoria en el mundo entero, tanto en gobiernos de izquierda como de derecha. El control y la centralización de la información es una característica tanto de los populismos históricos como de los gobiernos de izquierda de la región y del mundo. Por último, la regulación y la creación de nuevos medios tiene antecedentes en las políticas de comunicación de los populismos de las décadas del '40 y '50 y son justificadas con las mismas ideas de las décadas del '70 y '80 que pretendían lograr políticas nacionales de comunicación más plurales y democráticas.

Los gobiernos latinoamericanos de principios del siglo XXI pueden ser analizados en función de si llevaron adelante un “modelo de comunicación controlada” y, si lo hicieron, con qué grado de intensidad. En cada gobierno se dio una combinación y una intensidad distintas en las características del modelo de comunicación que, además, evolucionaron con el tiempo y se vieron influidas por la interacción con los propios medios de comunicación.²

El origen de los modelos de comunicación controlada y las diferencias en las intensidades entre los distintos casos, estarían dadas por los niveles de institucionalización y la coyuntura político-institucional del país cuando comienza el nuevo gobierno, por las características del liderazgo presidencial y, por otro lado, por las particularidades del sistema de medios y el vínculo de la prensa con el gobierno de turno. En aquellos países de baja institucionalización en donde hubo procesos de inestabilidad presidencial (Ollier, 2005, 2010a, 2013), la capacidad del líder de manejar sus recursos y su poder con respecto a fuerzas externas es la que determina que ese presidente se transforme en un líder dominante o inestable. Ciertos líderes, para mantenerse en el poder, tienden a controlar la comunicación de manera de contrarrestar el poder de los medios, que habían sido actores clave en la mayoría de los procesos de inestabilidad presidencial anteriores. Se trata de líderes que aprendieron del pasado, incluso de los casos de liderazgos dominantes que finalmente terminaron con la mayoría de los medios en contra (como los casos de Alberto Fujimori en Perú y de Carlos Menem en Argentina). Los nuevos liderazgos dominantes, en vez de adaptarse a la lógica de los medios para construir su poder siguiendo las pautas de la “videopolítica” propias de la década del '90, buscaron controlarlos y mantenerlos bajo la órbita del poder político, invirtiendo la correlación de fuerzas. En definitiva, propongo que “el modelo de comunicación controlada” es una estrategia de construcción de un liderazgo presidencial dominante y, por lo tanto, una búsqueda por la estabilidad en el poder.

El “modelo de comunicación controlada” por lo general se desencadena como consecuencia de un determinado contexto de crisis política o económica o luego de importantes procesos de transformación política del país. En la mayoría de los países de América del Sur, al igual que en el resto del mundo, durante las últimas décadas del siglo XX se conformó una “democracia de audiencias” (Manin, 1997), por la cual los medios masivos de comunicación adquirieron un rol central, frente

a la deslegitimación de las formas representativas tradicionales de gobierno. Los medios se convirtieron, de alguna manera, en los grandes mediadores entre el gobierno y la ciudadanía, siendo imprescindibles para que un candidato pudiera llegar al poder y, luego, para mantenerse en él. La década del '90, sobre todo, estuvo asociada con la centralidad de los medios de comunicación en la vida política de los países latinoamericanos, mientras se extendían políticas neoliberales, con un predominio de los discursos economicistas y tecnocráticos.

El fin de siglo en América latina estuvo acompañado por una sucesión de crisis políticas y económicas que azotaron a la mayoría del continente, con interrupciones de gobiernos, derrumbes del sistema de partidos, descalabros económicos y movilizaciones sociales en cadena. Buena parte de los gobiernos que nacieron junto con el siglo XXI son herederos de esos momentos de bisagra, en los que el orden político anterior (o desorden, en muchos casos), se vio sustituido por el comienzo de nuevos liderazgos que construyeron una frontera con el periodo previo, asociado con la década neoliberal. Algunos de los nuevos presidentes llegaron como consecuencia del derrumbe del sistema político-económico o luego de profundas crisis (como los casos de Venezuela, Argentina, Bolivia, Ecuador, Perú y Paraguay). Otros, en cambio, arribaron a la presidencia como resultado de un largo proceso de avance de partidos de izquierda (como los casos de Brasil y Uruguay), pero que también implicaron un quiebre con respecto al periodo anterior. Este contexto político-institucional de cambio con respecto al pasado, constituye un telón de fondo fundamental para comprender el despliegue posterior de modelos de comunicación controlada.

El modelo de periodismo binario en América latina

En buena parte de los países donde se desarrollaron “modelos de comunicación controlada” por parte de los gobiernos, al mismo tiempo se comenzaron a desplegar prácticas periodísticas polarizadas que llevaron a la instalación de un “modelo de periodismo binario”, por el que las coberturas noticiosas y las opiniones tendieron a ubicarse en dos únicas posiciones posibles, una favorable y otra contraria al gobierno, incluidas las realizadas por aquellos medios que se autoproclamaban como ejemplos de prensa independiente. El periodismo en general adoptó posiciones polarizadas respecto al gobierno que tiñeron no sólo las secciones editoriales sino también las informativas, aunque no en todos los casos explicitaran este posicionamiento y en general siguieran sosteniendo su independencia y neutralidad a la hora de tratar la información.

Esta tendencia se dio en el marco de una crisis del periodismo en América latina, a causa del avance de las tecnologías digitales y su impacto sobre todo en la prensa escrita, que sufrió fuertes caídas en la circulación y sobre la que se desplegó un gran manto de duda sobre cuál sería su futuro en un mundo cada vez más atravesado por el avance del periodismo posindustrial (Anderson y otros, 2013). Sumada a esta coyuntura de debilidad relativa de los medios (o precisamente gracias a ella), la instalación de modelos de comunicación controlada por parte de los gobiernos generaron la reacción de los medios y una polarización en las coberturas infor-

mativas. Una vez que el periodismo se encontraba más polarizado, eso sirvió de argumento y justificó nuevas medidas de control por parte de los gobiernos, por lo que podría considerarse que se trata de una de las causas del aumento de la intensidad de los modelos de comunicación controlada. En todo momento, se trata de una relación entre gobiernos y medios que se retroalimenta y que se justifica por las reacciones del otro actor involucrado.

Los medios en América latina originalmente nacieron como prensa partisana, pero a poco de andar se convirtieron en medios comerciales en un marco de escasa regulación y fuerte injerencia de los gobiernos de turno (Becerra, 2010; Waisbord, 2013a). Sin embargo, en las últimas décadas muchos de estos medios transitaron un camino en donde se autoproclamaron como seguidores de un modelo de prensa liberal, al tiempo en que se erigieron como controladores de los actos de gobierno a través de ciertas prácticas del periodismo de investigación. Varios de los escándalos mediáticos de la región, que afectaron a distintos presidentes, tuvieron a la prensa como un actor clave para la investigación y la denuncia de estos actos y, sobre todo, para su exposición pública. Mientras que los medios atravesaban un periodo de fuerte concentración de la propiedad, lograban un lugar de privilegio dentro de sistemas políticos sumidos en una crisis de representación. Durante la década del '90, los periodistas en general tenían el reconocimiento de la sociedad y eran evaluados positivamente, en detrimento de otras instituciones, como los partidos políticos, los legisladores o, en general, "la clase política".

Las crisis que sufrieron varios países del continente junto con el cambio de siglo, también afectaron a los medios como institución, que se vieron cuestionados en su rol y que perdieron la imagen positiva de tiempo atrás. Con el surgimiento de gobiernos que comenzaron una política de activismo en contra de ciertos medios, la prensa se vio interpelada y no resultó indiferente. Algunos medios que históricamente habían reivindicado varias de las banderas que ahora hacían propias estos gobiernos, comenzaron a transformarse en medios oficialistas, abandonando viejas prácticas asociadas al periodismo de investigación. A su vez, la política de estos gobiernos de beneficiar a ciertos medios o periodistas y de crear nuevos medios, generó un polo de medios que ejercieron un periodismo favorable al gobierno de manera declarada y abierta. Por el contrario, los medios que no compartían ideológicamente las bases que sustentaban a estos gobiernos, que se vieron atacados de manera discursiva desde lo más alto del poder político y que fueron afectados por medidas concretas que atentaron contra su negocio, reaccionaron ubicándose en posiciones contrarias a estos gobiernos. Aunque mantuvieran las banderas del periodismo independiente y ciertas prácticas asociadas con esa forma de ejercer la profesión, estos medios expusieron cada vez de manera más evidente su línea editorial y pretendieron que sus periodistas se alinearan, incluyendo a las secciones informativas.

Se trató entonces de una disputa declarada entre estos gobiernos y cierto sector del periodismo por la conformación de la agenda de temas, por el encuadre noticioso y, también, por el favor de la opinión pública. En definitiva, la polarización del periodismo representó un logro político de estos gobiernos, ya que ante un dis-

curso por el cual ubicaban a los medios en el lugar de la oposición, estos propios medios asumieron precisamente el rol que les estaban confirmando.

Luego de la crisis de los partidos políticos, no se trataba de una vuelta a la tradicional prensa partidaria en la cual cada diario corresponde a un partido político, sino que la división está dada por su posición con respecto al gobierno de manera binaria, con espacio restringido para las alternativas o para las opciones intermedias. Como nunca antes, los medios se transformaron en centro del debate público, siendo cuestionados sobre su rol como nunca lo habían sido, exponiéndose a mostrar sus procesos de producción, sus lógicas de tratamiento de la información y los intereses que representan de manera mucho más radical que en cualquier otra etapa histórica. La opinión pública en general comenzó a interiorizarse y a discutir sobre el rol de los medios y de los periodistas en la sociedad, que subieron a los primeros lugares de la agenda pública de temas.

El “modelo de periodismo binario” se caracteriza por la división del periodismo en dos polos bien identificables y que dejan un espacio reducido, invisibilizado y complejo a posiciones autónomas o intermedias. Una posición es la esgrimida por los medios favorables al gobierno, según la cual el periodismo no puede ni debe ser independiente, sino que tiene que defender los intereses del pueblo, representados por estos gobiernos populares y contrarrestando el poder hegemónico de los medios concentrados. Otra posición es la de los medios que se autoproclaman como independientes, que son críticos de las políticas llevadas adelante por estos gobiernos y que ven amenazada la libertad de expresión. La paradoja que encierran estos últimos es que transitan un camino por el cual tienden a no guardar su ecuanimidad en relación con el gobierno, por lo que algunas de sus prácticas periodísticas se emparentan con las del periodismo oficialista. Si en otros periodos tuvo cierto despliegue el periodismo independiente y de investigación, esta etapa se caracteriza por un predominio de periodismos alineados con posiciones políticas determinadas. Esta polarización no implica, sin embargo, que no existan casos de periodismo profesional, de periodismo cívico y de otras formas alternativas de ejercer la profesión, pero cuyo margen de influencia queda reducido, con escaso espacio para desarrollarse y pasible de recibir amenazas, tanto de parte de los gobiernos como de las empresas de medios y de sus propios pares.

La instalación de un modelo de periodismo binario es posible en un contexto de baja institucionalización, donde los medios de comunicación no se habían desarrollado como instituciones con reglas y procedimientos estables, visibles y transparentes, sino que las relaciones entabladas entre los gobiernos y los medios dependieron fundamentalmente de la discrecionalidad de los presidentes, por un lado, y del poder ostentado por los dueños de los medios, por el otro (Becerra, 2010; Waisbord, 2013a y 2013b; Ruiz, 2010).

El modelo de periodismo binario implica, entonces, una polarización entre dos maneras de ejercer el periodismo, una “opositora” al gobierno y otra “oficialista”, que se alejan de un ideal de prensa independiente y se acercan a un periodismo de ideas. Su instalación es consecuencia de la reacción de los medios y los periodistas ante el modelo de comunicación controlada llevada adelante por varios gobiernos.

Una vez establecido el modelo de periodismo binario, se genera una espiral de disputas entre estas dos formas de ejercer el periodismo y en el vínculo entre el periodismo opositor y el gobierno, por lo que se profundizan los antagonismos y aumenta la intensidad, tanto del modelo de comunicación controlada como del modelo de periodismo binario.

El kirchnerismo y los medios en Argentina

Los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner en Argentina entre los años 2003 y 2015 pueden estudiarse como casos de instalación de los modelos de comunicación controlada y de periodismo binario. Estos gobiernos llevaron adelante una política de comunicación que implicó, por un lado, determinados discursos presidenciales sobre el rol de los medios y, por el otro, prácticas tendientes a controlar la comunicación con el objetivo de contrarrestar el poder de estos medios como intermediarios indiscutidos entre el poder político y la sociedad. La instalación de este modelo significó un quiebre en relación con las estrategias de comunicación de los gobiernos anteriores desde la vuelta de la democracia en 1983 y guardó algunas similitudes con el modelo de comunicación implementado por Juan Domingo Perón durante sus dos primeras presidencias (1946-1955) y con otros esquemas comunicacionales que se llevaron adelante en América latina a principios del siglo XXI. A su vez, los medios tendieron a una polarización que determinó un alineamiento de la prensa en general en función de su posición frente a estos gobiernos, con una tendencia a la división entre medios oficialistas y opositores.

Si bien el modelo de comunicación controlada del gobierno de Perón mostró niveles de intensidad extremos³, propios de una época, que no fueron reproducidos por los gobiernos kirchneristas con la misma intensidad, aquella primera experiencia de conflicto entre el líder histórico del peronismo y los medios supuso una referencia ineludible. A su vez, resulta pertinente comparar el modelo de comunicación de Néstor y Cristina Kirchner con el llevado adelante por otros gobiernos argentinos desde la vuelta a la democracia, que en general no desplegaron un modelo de comunicación controlada con todas sus dimensiones, más allá de los vínculos más o menos tensos con los medios que pudieron mantener.⁴ Del mismo modo, la instalación de modelos de comunicación controlada en el continente latinoamericano tuvo variaciones en función de distintos grados de intensidad en las características desplegadas por cada gobierno, con el caso venezolano como el ejemplo más extremo.

En la relación particular que el kirchnerismo inauguró con los medios tuvo incidencia el vínculo que el propio Kirchner había mantenido con la prensa durante su gobernación en Santa Cruz. En dicha provincia, Kirchner favoreció con publicidad oficial a los medios que respondían a sus intereses –un elemento que resultaba clave para la mayoría de los medios locales para poder subsistir– y hostigó a medios y periodistas críticos. De esa manera, logró silenciar a medios opositores y generar un aparato de propaganda de medios oficialistas, en una provincia en la cual el gobernador lograba controlar todos los resortes de poder como si se tratara

de un feudo (Curia, 2006; Mochkofsky, 2003). Kirchner, cuando era gobernador de Santa Cruz, recibió denuncias por calificar públicamente al diario *La Opinión Austral* como “diario de la oposición”, apelando a un argumento que luego trasladaría a sus discursos en contra de los medios cuando alcanzó la presidencia. Estas prácticas de control de los medios luego serían reproducidas por Kirchner una vez que llegó al gobierno nacional, con las variaciones que implicaba un cambio de escala.

Desde el comienzo de su gobierno en mayo de 2003, Néstor Kirchner sentó las bases de su modelo de comunicación controlada: estableció estrategias de comunicación directa desconociendo ciertas tradiciones asociadas con las prácticas periodísticas, centralizó la información en su persona, marcó el ritmo de la agenda pública de temas y resaltó su capacidad para comunicarse sin mediaciones con la ciudadanía. En sus discursos públicos, Kirchner hizo menciones explícitas a su enfrentamiento con ciertos medios o periodistas, convirtiéndolos en contradestinatarios recurrentes de sus alocuciones públicas. Los discursos de Kirchner sobre la prensa resaltaban la necesidad de que el poder político le pusiera un freno al poder de los medios, considerados como un “poder fáctico”.⁵

Estos cuestionamientos implicaron que el presidente deslegitimara el papel de los medios en la sociedad y los alejara de su imagen de prensa independiente, para asociarlos con determinados intereses políticos y económicos que eran favorables o contrarios a los intereses del pueblo (encarnados por el gobierno). En relación con los gobiernos anteriores desde la vuelta de la democracia en Argentina, resultaba novedoso que el presidente hiciera pública una visión crítica sobre el rol de los medios, mostrando a la opinión pública una serie de lógicas y de mecanismos asociados con el ejercicio periodístico que, en el pasado, no se hacían visibles ni formaban parte del repertorio de temas presidenciales.

Los discursos de Kirchner en contra de los medios comenzaron cuando se cumplieron los primeros tres meses en el gobierno y en el contexto de una sucesión de medidas de alto impacto político generadas por el presidente. Con el objetivo de consolidarse en el cargo, la estrategia en sus primeros meses de mandato fue confrontar con ciertos sectores establecidos en la sociedad, como buena parte del sector militar, los miembros de la Corte Suprema de Justicia de la época menemista y algunos sectores del sindicalismo. Entre estos poderes fácticos, Kirchner incluyó a la prensa opositora que, desde su perspectiva, estaba asociada con la dictadura militar y con el neoliberalismo de la década del ‘90, pertenecía al *establishment* de la época menemista y era responsable de las catástrofes que habían sucedido en el país antes de su llegada.

En el periodo de elecciones de 2003, cuando Kirchner recién comenzaba su gobierno y necesitaba construir apoyos políticos, la confrontación discursiva con la prensa cumplió el rol de definir a un adversario con el cual polemizar. Ubicando a la prensa en el lugar del “otro” a quien se debía confrontar, Kirchner vaciaba el campo político de adversarios que le pudieran disputar una elección. Vincular a ciertos medios con la política que se pretendía dejar atrás, tenía el propósito de delimitar una frontera con un pasado demonizado (Aboy Carlés, 2005:135) y era funcional a la

vocación presidencial de convocar a sectores medios de la sociedad que no se veían atraídos por la identificación cada vez más visible del presidente con el peronismo, o al menos, con cierto peronismo asociado con la “vieja política”.

Desde que Kirchner asumió su cargo, la prensa en general se mostró favorable y expectante ante el nuevo gobierno, con una luna de miel que se mantuvo durante un buen tiempo. Ante la sucesión de medidas de alto impacto político durante los primeros cien días de gobierno, la prensa tomó posiciones a favor y en contra del presidente. El diario *Página/12*, desde los primeros meses del nuevo gobierno, mostró su inclinación a convertirse en un medio oficialista. *Clarín* y *La Nación*, que también dieron su voto de confianza al nuevo presidente en sus inicios, luego comenzaron a traslucir ciertas preocupaciones por la forma de gobernar de Kirchner, sobre todo en las columnas de opinión y en los editoriales. Por su parte, el presidente marcó desde un comienzo el ritmo de la agenda de temas públicos y obligó a los diarios a definirse ante ciertos asuntos relevantes, exponiéndolos en su lugar de actores políticos. Al finalizar esta etapa, el diario *La Nación* se ubicaba en una posición crítica de varias de las medidas y de las formas de gobernar del presidente Kirchner, mientras que *Clarín* mantenía una posición en general favorable, con algunas columnas de opinión críticas.

Durante el periodo de campaña para las elecciones de 2005, la estrategia de comunicación del presidente Kirchner estuvo basada en la “campaña permanente”, con actos públicos casi cotidianos que pretendían una comunicación directa y sin mediaciones con la ciudadanía. En los discursos cada vez más habituales en contra de los medios, el presidente ubicó a cierta prensa en el lugar del “otro” al que se debía confrontar. Incluyó estrategias como la desmentida pública de información publicada por los medios, la explicación de ciertas medidas tomadas por el gobierno para que no fuera necesaria la intermediación de la prensa, la concentración de la comunicación del gobierno en la figura presidencial y la vocación por marcar la agenda pública de temas. Entre los argumentos en contra de los medios, Kirchner denunció que existía un “complot” de la prensa para desestabilizar a su gobierno, convocó a la ciudadanía a dar una batalla en contra de los medios que brindaban información equivocada o tergiversada, acusó a los medios de no tener la legitimidad que dan las urnas y por no someterse a controles, nombró públicamente a ciertos periodistas que publicaron información que le resultaba incorrecta, acusó a los medios de no garantizar la libertad de expresión al interior de sus propias redacciones y reivindicó el derecho presidencial a expresarse libremente y a no someterse a los códigos impuestos por el periodismo.

El conflicto cada vez más habitual entre el presidente y la prensa opositora fue una iniciativa del gobierno, que encontró en el enfrentamiento con cierto sector de la prensa un mecanismo para afianzarse en el poder, legitimarse ante la ciudadanía y establecer una nítida frontera con un adversario asociado con las viejas formas de hacer política. Por su parte, los diarios reaccionaron ante esta iniciativa presidencial, resultando funcionales a la estrategia gubernamental: tanto en las secciones informativas como en las editoriales adoptaron cada vez de manera más transparente una posición a favor o en contra del gobierno, conformando un mode-

lo de periodismo binario. Al finalizar esta etapa en el año 2005, el diario *La Nación* había adoptado una posición de férrea defensa de los principios del periodismo independiente, con denuncias al clima de hostigamiento hacia la prensa, a las presiones que se ejercían sobre periodistas, la falta de interlocución con el gobierno, la distribución discrecional de la publicidad oficial y el estilo confrontativo, desmesurado y crispado del presidente.

En ese periodo de campaña por las elecciones legislativas, surgieron las primeras críticas del presidente hacia *Clarín*: a partir de la publicación de un par de artículos que el gobierno evaluó como negativos, el presidente acusó a la prensa de tratarse de una “maquinaria muy aceitada”, una suerte de poder paralelo al gobierno de turno. Además, denunció en general a los medios por tener casos de corrupción en su interior y por no respetar la libertad de expresión entre sus periodistas. De esta manera, aquella prensa que se mostraba con la autoridad moral como para investigar y sacar a la luz los actos de corrupción de la política, quedaba deslegitimada desde la enunciación presidencial.

En sus discursos, el presidente distinguió entre los “medios amigos” y los “medios enemigos”, en función de su relación con el gobierno y con ciertos poderes asentados en la sociedad, desconociendo la posible existencia de medios neutrales o independientes. Al igual que lo hizo Juan Domingo Perón, a los medios enemigos Kirchner los ubicó, en varias oportunidades, en el plano de lo “falso” y del “error”, negando su rol dentro de la sociedad, mientras que él se arrogaba el lugar de la “verdad”. Si bien la mayoría de los gobiernos mantuvieron relaciones tensas con los medios, lo original del gobierno de Kirchner (sólo antecedido por Perón) fue la explicitación pública entre dos únicos grupos de medios: los oficialistas y los opositores.

Entre las elecciones de 2005 y las de 2007, se desplegó un modelo de comunicación controlada de alta intensidad de parte del gobierno de Kirchner, con su correlato de modelo de periodismo binario. Ante las coyunturas más complejas que debió enfrentar el gobierno durante este periodo, la estrategia presidencial se basó en la confrontación pública con la prensa opositora, como un mecanismo de consolidación de su liderazgo dominante. La última etapa supuso la incorporación de la senadora y futura presidenta Cristina Fernández de Kirchner a los discursos en contra de la prensa opositora. Los argumentos del gobierno en contra de los medios incluyeron la convocatoria a la ciudadanía a “dar la batalla por la verdad”, la acusación a la prensa opositora por ser “hegemónica” y “monopólica”, por imponer la agenda pública de temas, por tener una lectura de la realidad desde determinados intereses económicos o políticos, por su bajo nivel intelectual, por carecer de autocritica, por agraviar, insultar, tergiversar y mentir. Mientras que el presidente reivindicaba su vínculo sin intermediarios, apelando a la emoción y desplazando a los medios como actores legítimos para mediar entre el presidente y los ciudadanos, por otro lado recurría cada vez con mayor frecuencia a la utilización de notas de archivo para desacreditar a medios y periodistas. Si bien los discursos presidenciales eran reproducidos por los medios, que siguieron cumpliendo con su rol de mediadores, la particularidad de Kirchner fue el énfasis que

puso en sus discursos a la idea de que él no necesitaba de los medios para poder relacionarse con el pueblo ni adaptarse a la lógica televisiva para mantener una buena imagen pública.

Los diarios se comportaron siguiendo el modelo de periodismo binario, con *Página/12* como un medio oficialista que impulsó la continuidad del kirchnerismo más allá de 2007 y *La Nación* y *Clarín* como dos diarios opositores que cuestionaron al gobierno y que, por un lado, defendían el modelo de periodismo independiente y, por el otro, cuestionaban cada vez más al gobierno en las secciones informativas y de opinión. Estos medios criticaron la acumulación de poder, la ausencia de avances en la calidad institucional, la no recuperación de los partidos políticos, el personalismo de Kirchner, la concentración de facultades y recursos en su persona, la estrategia de cooptar dirigentes de otros partidos para aumentar el capital político sin respetar el pluralismo, la sumisión de los otros poderes del Estado, la reivindicación de viejas discordias de la década del '70 y el fomento de las antinomias. Sobre la libertad de expresión, cuestionaron las presiones que el gobierno ejercía sobre periodistas y el desconocimiento del presidente sobre el rol del periodismo en una democracia.

Entre el modelo de comunicación controlada de Kirchner y el modelo de periodismo binario, se dio un proceso de retroalimentación: cuando el gobierno enfrentó coyunturas complejas, que eran transmitidas e interpretadas por la prensa, el presidente siguió la estrategia de polemizar con los medios a través de discursos en su contra y de prácticas de control de la comunicación. Este mayor nivel de intensidad en el modelo de comunicación controlada, conducía, a su vez, a coberturas periodísticas más polarizadas por parte de la prensa, a discursos desde los medios en defensa del periodismo independiente y en contra del manejo de la comunicación que realizaba el gobierno. De esta manera, se acentuaba alternadamente la intensidad del modelo de comunicación controlada y del modelo de periodismo binario.

Sin embargo, el gobierno de Kirchner mostró una importante contradicción en las cuestiones vinculadas con la regulación de los medios, ya que las escasas medidas tomadas en materia de radiodifusión fueron muy favorables a algunos de los medios considerados como opositores. En el caso del gobierno de Kirchner, y en comparación con el futuro gobierno de su esposa, tuvieron un mayor peso los elementos discursivos con respecto a los medios que las políticas sobre radiodifusión. Esta contradicción resalta el sentido político de los discursos de Kirchner sobre los medios, su pragmatismo y sus altos niveles de discrecionalidad. Durante su gestión, se mantuvo la ley de radiodifusión que estuvo vigente, aunque con modificaciones, desde el año 1980, y que recién sería modificada en 2009 durante el gobierno de su sucesora. Además, durante el gobierno de Kirchner se promulgó la ley de protección a los bienes culturales (por la cual se benefició a los grandes multimedios endeudados), se extendieron las licencias de radiodifusión y se autorizó la fusión en el mercado de la televisión por cable entre Cablevisión y Multicanal, con el claro propósito de beneficiar a los principales concesionarios de medios y agudizando una tendencia monopólica en ese sector.

El conflicto que Kirchner mantuvo con la prensa durante su gobierno no sólo se mantuvo durante el siguiente gobierno de Cristina Fernández de Kirchner, sino que terminó por acentuarse hasta límites probablemente insospechados tanto para sus protagonistas como para sus observadores. En sus discursos sobre el rol de los medios, Cristina Fernández los culpaba por realizar construcciones alejadas de la realidad, por criticar lo que faltaba por hacer sin reconocer lo que ya se había logrado, por mostrar todo lo negativo sin dar buenas noticias, por asustar en lugar de informar y, lisa y llanamente, por no tener honestidad intelectual, por ocultar información, por no decir la verdad, por defender intereses empresariales y por no reconocer las orientaciones ideológicas. En sus alocuciones en contra de los medios, la presidenta utilizó distintas estrategias retóricas, como leer titulares de los diarios para después desmentirlos; hacer referencia a determinados periodistas y desenmascarar los intereses particulares de algunas empresas mediáticas.

Si bien esta vocación por realizar una lectura crítica del papel de los medios acompañó a los discursos de Cristina Fernández desde sus primeros días en el gobierno, fue recién en el contexto de la explosión del conflicto entre el gobierno y el sector agropecuario en marzo de 2008 cuando esta confrontación con los medios cobró un giro que lo convertiría en un tema central de la agenda pública. La principal crítica del gobierno a los medios fue que, en su gran mayoría, se habían alineado en favor de las demandas formuladas por el sector agropecuario, favoreciéndolas a través de cómo era presentada la información.

En abril de 2008, sumido en el conflicto con el sector agropecuario, el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner decidió impulsar una nueva ley de radiodifusión. El gobierno comenzó una ronda de conversaciones para conformar un nuevo proyecto de ley, sobre todo con los integrantes de la Coalición por una Radiodifusión Democrática que había elaborado ya en 2004 una propuesta de ley de radiodifusión. El proyecto de “Ley de servicios de comunicación audiovisual” impulsado por el gobierno de Fernández, contó con el apoyo de múltiples organizaciones de la sociedad civil, de universidades, representantes sindicales, estudiantiles y otros grupos organizados que participaron de 21 foros desarrollados durante todo el año 2008 y que dieron sus opiniones y lograron modificaciones en el proyecto final. Contó, además, con el apoyo de la prensa oficialista, que cada vez era más abultada ya que el gobierno creó y cooptó medios para afianzar su posición y su “relato” de la realidad.

Por su parte, el proyecto de ley recibió la oposición de los principales medios y de organizaciones que los nucleaban, además de sectores políticos contrarios al gobierno. La polarización política suscitada por el conflicto agropecuario se trasladó, de manera casi automática, a las opiniones a favor y en contra del proyecto de servicios audiovisuales: mientras que unos veían en esta ley una profundización imprescindible en la democratización de la comunicación, los otros consideraban que se trataba de una fuerte violación a la libertad de prensa y una injerencia inaceptable del gobierno en la comunicación, tanto que comenzaron a llamarla como “ley de medios K”.

La ley de servicios audiovisuales fue aprobada por el Congreso el 10 de octubre de 2009, en medio de críticas por parte de los opositores del gobierno por pretender aprobar el proyecto mientras contaba con mayoría parlamentaria y antes de la renovación del Congreso a realizarse en diciembre de 2009. Sin embargo, una vez aprobada la ley, las disputas se trasladaron al ámbito judicial, donde los grupos afectados por sus disposiciones (en especial, el Grupo *Clarín*) comenzaron una serie de querellas judiciales cuyas consecuencias se propagaron en el tiempo. Era la primera vez, luego de la dictadura, que el país contaba con una ley de servicios audiovisuales aprobada democráticamente, mientras era la primera vez, también, que un gobierno mantenía una guerra tan extrema con ciertos medios de comunicación y que perduraría en el ojo de la tormenta hasta la finalización de su mandato en 2015. Una disputa que dividió en dos a la sociedad argentina y que tiñó toda la vida política de estos años.

Reflexiones finales

Como consecuencia de la instalación de un “modelo de comunicación controlada” y de un “modelo de periodismo binario” en la Argentina durante los gobiernos kirchneristas, se desarrolló un *patrón de comunicación antagónica*: el espacio de debate público, con los medios como actores centrales, se convirtió en un campo de disputas políticas polarizadas, en el cual la comunicación quedó supeditada al enfrentamiento político. La sociedad se dividió de manera dicotómica entre quienes adhirieron al gobierno y quienes se le opusieron. Entre ambos polos se generó un desconocimiento y una deslegitimación del adversario, que era visualizado como un antagonista. Ni los gobiernos kirchneristas, ni los medios oficialistas u opositores, ni los sectores sociales asociados con ellos, privilegiaron la información, el debate o la búsqueda de consensos. En cambio, primaron los intereses políticos de cada uno de los polos y la comunicación en función de estos fines. La disputa por la mediación implicó batallas por quién controlaba la información, quién imponía la agenda pública de temas, qué interpretación de la realidad se construía y cómo impactaba en la opinión pública. La consecuencia fue una democracia en la que la comunicación política entre el gobierno y la ciudadanía se basó en el manejo de la información y en la lucha por los sentidos y en la que se vio afectada la construcción colectiva a partir de acuerdos.

La comprensión del vínculo que los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner mantuvieron con los medios resulta una dimensión clave para explicar cómo se estructuró la política argentina durante el comienzo del siglo XXI. Kirchner llegó a la presidencia con un escaso número de votos y cuando el país daba los primeros pasos luego de una profunda crisis económica, política y social. Basó su búsqueda de legitimidad y de construcción de un liderazgo dominante en una estrategia de comunicación directa con la ciudadanía. Ubicó a cierta prensa en el lugar de opositores políticos, cuestionó su rol como mediadores indiscutidos y alimentó una división en dos del espacio social: de un lado, el líder con su pueblo, del otro, los medios opositores que encarnaban a los peores enemigos. Kirchner pretendió contar con la iniciativa a la hora de fijar la agenda de temas de interés público, con-

trolando la información que brindaba el gobierno y los tiempos de difusión. En las coyunturas más críticas para su gobierno, intensificó la disputa discursiva con la prensa opositora, como un mecanismo para construir apoyos políticos y atravesar de manera airosa las crisis y los desafíos.

El modelo de comunicación controlada de este gobierno significó una estrategia para construir y consolidar posiciones presidenciales dominantes y supuso la profundización del fenómeno de la personalización del poder en la figura presidencial. No implicó, en cambio, una institucionalización de las prácticas de comunicación del gobierno, un fortalecimiento de las mediaciones políticas como los partidos políticos, una democratización del sistema de medios ni una mayor participación ciudadana basada en una comunicación transparente y plural entre las instituciones políticas y la sociedad.

El gobierno de Cristina Fernández de Kirchner heredó de su antecesor una situación conflictiva entre el gobierno y los medios de comunicación que, lejos de apaciguarse, se vio profundizada durante su mandato. La nueva presidenta en 2007 encontró a la mayoría de los medios alineados entre oficialistas y opositores y a la ciudadanía ya acostumbrada a los argumentos presidenciales críticos sobre los medios opositores, que ella intensificó en sus actos públicos y en el uso cada vez más habitual de la cadena nacional. Si cada conflicto del gobierno anterior implicó una profundización del antagonismo con los medios —que a juzgar por el resultado de las elecciones de 2005 y de 2007 había resultado exitoso—, era de esperar que, ante una nueva coyuntura desafiante para el gobierno, recurriera también a acentuar esta confrontación. Cuando el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner, a poco de comenzar, enfrentó un profundo conflicto con el sector agropecuario, recurrió casi como una estrategia natural a la disputa con la prensa opositora. Cuanto más compleja la coyuntura, mayor el nivel de intensidad del modelo de comunicación controlada y mayor la polarización de los medios, hasta convertirse en el epicentro de toda la política argentina con la aprobación, en 2009, de la nueva ley de servicios audiovisuales. Se trató de una guerra que ya no tendría marcha atrás: los altísimos niveles de conflictividad entre el kirchernismo y los medios opositores sólo aumentaron su intensidad hasta el último día en la Casa Rosada. 

Referencias

1. Esta división sólo pretende simplificar el análisis y de ninguna manera supone, como dicen Sigal y Verón (2004: 15), que analizar los discursos implique solamente estudiar lo que los políticos “dicen” en oposición a lo que “hacen”, ya que son precisamente los discursos los que permiten identificar los mecanismos significantes que estructuran el comportamiento social, es decir, sólo a través de los discursos cobra sentido lo que los políticos hacen. Las prácticas de los gobiernos vienen acompañadas de un discurso que le da sentido a la acción, con lo cual, ambas dimensiones conforman un todo que únicamente tiene sentido dividirlo para simplificar su abordaje.
2. De esta manera, es posible distinguir los países que no tuvieron ninguna de las características del modelo (por ejemplo, Chile), de los que mostraron sólo una (por ejemplo, Colombia con la estrategia de comunicación directa), de los que tuvieron varias de estas características (como Brasil y Uruguay, con el cuestionamiento público a los medios y la estrategia de comunicación directa), de los que sumaron todas estas características pero con distintas intensidades (como Venezuela, Bolivia, Ecuador y

Argentina). Además, este esquema permite diferenciar a los gobiernos de un mismo país, como es el caso de Argentina, donde el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner guarda diferencias importantes con el de su esposo (por ejemplo, en materia de regulación).

3. Sobre la relación de Juan Domingo Perón con los medios de comunicación se pueden consultar los siguientes autores: Varela (2007); Sirvén (2011); Arribá (2009); Ollier (2010b); James (1990); Becerra, (2010); Buchrucker (1999); Sidicaro (1993); Plotkin y Amaral (2004).

4. Por ejemplo, durante el menemismo, el presidente criticó públicamente a los periodistas que llevaban adelante investigaciones en su contra, a los cuales además les inició querrelas judiciales (Rossi, 2009).

5. De los 862 discursos públicos que pronunció el presidente entre el 25 de mayo de 2003 y el 10 de diciembre de 2007, en 220 habló específicamente del rol de los medios de comunicación y de los periodistas, es decir, en un 25% del total de alocuciones públicas (Vincent, 2011).

Bibliografía

G. ABOY CARLES (2005), “Populismo y democracia en la Argentina contemporánea. Entre el hegemomismo y la refundación”, en *Estudios Sociales (Revista Universitaria Semestral)* N° 28, Universidad Nacional del Litoral.

C. W. ANDERSON y otros (2013), *Periodismo postindustrial: adaptación al presente*. Disponible en: <http://www.ecicero.es/products/periodismo-postindustrial-adaptacion-al-presente/>

S. ARRIBÁ (2009), “El peronismo y la política de radiodifusión (1946-1955)”, en G. MASTRINI (Ed.), *Mucho ruido, pocas leyes*, Buenos Aires, La Crujía.

M. BECERRA (2010), “Las noticias van al mercado: etapas de la intermediación de lo público en la historia de los medios en Argentina”, en G. LUGONES y J. FLORES (Comps.), *Intérpretes e interpretaciones de la Argentina en el bicentenario*, Bernal, Universidad Nacional de Quilmes.

C. BUCHRUCKER (1999), *Nacionalismo y Peronismo. La Argentina en la crisis ideológica mundial (1927-1955)*, Buenos Aires, Sudamericana.

J. CASTAÑEDA (2006), “Latin America’s Left Turn”, en *Foreign Affairs*, 85, 3, May-June.

W. CURIA (2006), *El último peronista. La cara oculta de Kirchner*, Buenos Aires, Sudamericana.

E. DE IPOLA (1983), *Ideología populista*, Buenos Aires, Folios.

D. HALLIN y P. MANCINI (2004), *Comparing media systems*, Cambridge, Cambridge University Press.

L. HELMS (2008), “Governing in the Media Age: the impact of the mass media on executive leadership in contemporary democracies”, in *Government and Opposition*, Vol. 43, N° 1.

D. JAMES (1990), *Resistencia e Integración. El peronismo y la clase trabajadora argentina, 1946-1976*, Buenos Aires, Sudamericana.

S. KERNELL (1997), *Going public. New strategies of presidential leadership*, San Diego, University of California. Primera edición: 1993.

P. KITZBERGER (2010), “The Media Activism of Latin America’s Leftist Governments: Does Ideology Matter?”, en *GIGA Working Papers*, N° 151. Disponible en: www.giga-hamburg.de/workingpapers

P. KITZBERGER (2012), “The Media Politics of Latin America’s Leftist Governments”, en *Journal of Politics in Latin America*, N° 4/ 3.

J. LANZARO (2007), “La tercera ola de las izquierdas latinoamericanas: entre el populismo y la socialdemocracia”, en *Revista Encuentros Latinoamericanos*, Montevideo, CEIL, Universidad de la República.

S. LEVITSKY y K. ROBERTS (2011), *The Resurgence of the Latin American Left*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.

S. MACBRIDE (1980), *Un solo mundo, múltiples voces*, México, UNESCO.

B. MANIN (1997), *Los principios del gobierno representativo*, Madrid, Alianza.

G. MOCHKOFKY (2003), “El feudo austral: Santa Cruz”, en *La Nación*, 26 de enero. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/468812-el-feudo-austral-santa-cruz>

C. MOREIRA, D. RAUS, y J. C. GÓMEZ LEYTON (2008), *La nueva política en América Latina:*

rupturas y continuidades, Montevideo, Trilce.

G. O'DONNELL (2002), "Acerca de varias accountabilities y sus interrelaciones", en E. PERUZZOTTI y C. SMULOVITZ (Ed.), *Controlando la política: ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*, Buenos Aires, Temas.

M. M. OLLIER (2005), "Liderazgo presidencial y jefatura partidaria: entre la confrontación y el pacto (2003-2005)", en *Revista Temas y Debates*, Año 9, N° 10, Universidad Nacional de Rosario.

M. M. OLLIER (2010a), "Kirchner al poder institucional e informal (2003-2010)", en *Temas y Debates*, Año 14, N° 20, Universidad Nacional de Rosario.

M. M. OLLIER (2010b), "El liderazgo político en democracias de baja institucionalización (el caso del peronismo en la Argentina)", en *Revista de Sociología*, N° 24.

M. M. OLLIER (2013), "La democracia invertida: entre la abdicación y la dominación. Hacia su formulación conceptual en un estudio de caso", en R. DIAMINT y L. TEDESCO (Ed.), *Democratizar a los políticos. Un estudio sobre líderes latinoamericanos*, Madrid, Catarata.

T. PETKOFF (2005), "Las dos izquierdas", en *Nueva Sociedad*, N° 197.

M. PLOTKIN y S. AMARAL (Ed.) (2004), *Perón, del exilio al poder*, Buenos Aires, Eduntref.

D. ROSSI (2009), "La radiodifusión entre 1990-1995: exacerbación del modelo privado-comercial", en G. MASTRINI (Ed.), *Mucho ruido, pocas leyes: economía y políticas de comunicación en la Argentina 1920-2007*, Buenos Aires, La Crujía.

F. RUIZ (2010), "Fronteras móviles: caos y control en la relación entre medios y políticos en América Latina", en B. SORJ (Ed.), *Poder político y medios de comunicación: de la representación política al reality show*, Buenos Aires, Siglo XXI y Plataforma Democrática Editores.

G. SARTORI (1998), *Homo Videns, la sociedad teledirigida*, Madrid, Taurus.

C. SCHMITT (1963), *El concepto de lo político*, Buenos Aires, Struhart. Primera edición: 1932.

R. SIDICARO (1993), *La política mirada desde arriba. Las ideas del diario La Nación, 1909- 1989*, Buenos Aires, Sudamericana.

S. SIGAL y E. VERÓN (2004), *Perón o muerte. Los fundamentos discursivos del fenómeno peronista*, Buenos Aires, Legasa. Primera edición: 1986.

P. SIRVEN (2011), *Perón y los medios de comunicación*, Buenos Aires, Sudamericana. Primera edición: 1984.

M. VARELA (2007), "Le péronisme et les médias: contrôle politique, industrie nationale et goût populaire", en *Le Temps des Médias. Revue d'histoire*, N° 7, Paris, Editons Nouveau Monde. Disponible en castellano en: <http://www.rehime.com.ar>.

E. VERON (1987), "La palabra adversativa. Observaciones sobre la enunciación política", en E. VERÓN y otros, *El discurso político. Lenguajes y acontecimientos*, Buenos Aires, Hachette.

L. VINCENT (2011), "La disputa por la mediación durante el kirchnerismo", en *Revista Confines de Relaciones Internacionales y Ciencia Política, Instituto Tecnológico de Monterrey*, Año 7, N°13, (enero-mayo), México.

S. WAISBORD (2011), "Between Support and Confrontation: Civic Society, Media Reform, and Populism in Latin America", en *Communication, Culture & Critique*, N° 4.

S. WAISBORD (2013a), "Democracy, Journalism and Latin American Populism", en *Journalism*, N°14.

S. WAISBORD (2013b), *Vox populista. Medios, periodismo, democracia*, Buenos Aires, Gedisa.

Recibido: 20/02/2017. Aceptado: 30/05/2017.

Lucía Vincent, "El kirchnerismo y los medios: entre el control y la polarización". *Revista Temas y Debates*. ISSN 1666-0714, año 21, número 34, julio-diciembre 2017, pp. 101-124.

El empleo asalariado registrado creado en la Provincia de Santa Fe por empresas del sector privado: atributos y dinámica reciente (2011-2016)

Registered Salaried Employment Created in the Province of Santa Fe by Private Sector Companies: Attributes and Recent Dynamics (2011-2016)

Martín Carné

Martín Carné es becario posdoctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas y docente de la Universidad Nacional de Rosario, Argentina.

E-mail: carnetes@hotmail.com

resumen

Con la recuperación económica iniciada en Argentina hacia 2002-2003, el incremento del empleo asalariado en general y del registrado en particular (aun estando este último lejos de exhibir niveles tolerables) opacó durante algún tiempo los debates previos sobre el “fin del trabajo” y la erosión de la relación salarial “fordista”. Sin embargo, en años recientes, éstos parecerían reactualizarse con el debilitamiento del crecimiento económico y las dificultades para sostener y ampliar el nivel de empleo asalariado registrado. En este marco, utilizando datos del Sistema Integrado Previsional Argentino de la Administración Federal de Ingresos Públicos, el artículo analiza la evolución del empleo asalariado registrado privado en la Provincia de Santa Fe entre los primeros trimestres de 2011 y 2016 (discriminando los aglomerados Gran Rosario y Gran Santa Fe y las cinco regiones administrativas del territorio provincial) con el objetivo de identificar las actividades económicas y tamaños de empresa que han generado este tipo de empleo.

Se concluye que el crecimiento del empleo asalariado registrado perdió vigor en el período delimitado. Actividades administrativas y servicios de apoyo y Educación ganaron participación en la composición del empleo asalariado formal mientras que las empresas “micro”, que representan el 75% de las empresas fiscalmente domiciliadas en la provincia y emplean 15% de asalariados registrados, perdieron peso en la creación de empleo en favor de las empresas “grandes”, las que equivalen a algo más del 1% del total de empresas y explican casi el 40% de asalariados registrados.

palabras clave

empleo asalariado privado registrado / sistema integrado previsional argentino / provincia de Santa Fe / tamaño y actividad económica de empresas empleadoras

summary

With the economic recovery that began in Argentina in 2002-2003, the increase in salaried employment in general and the registered in particular (although the latter is far from tolerable levels) has overshadowed for some time the previous debates about the “end of work” and the erosion of the “fordist” wage relationship. However, in recent years, these would appear to be revived with the weakening of economic growth and the difficulties in sustaining and expanding the level of registered wage employment. Using data from the Argentine Social Security System of the Federal Public Revenue Administration, the article analyzes the evolution of private salaried and registered employment in the Province of Santa Fe between the 1st. trimester of 2011 and the same period of 2016 (discriminating Gran Rosario and Santa Fe urban agglomerates and the five administrative regions of the provincial territory) with the objective of identifying the economic activities and company sizes that have generated this type of employment. The findings indicate that the growth of this employment lost vigor in the period. Administrative activities and support services and Education gained participation in the composition of formal wage employment while “micro” companies (1-5 employees), which account for 75% of companies fiscally domiciled in the province and employ 15% of salaried and registered workers, lost percentage share in job creation in favor of “large” companies (over 100 employees), which are equivalent to just over 1% of companies and account for almost 40% of salaried and registered workers.

keywords

salaried and registered private employment / argentine integrated previsional system / Santa Fe province / size and economic activity of employer firms

Introducción

Un sensible y destacado elemento que nutre la actual agenda pública argentina es el que refiere al nivel de empleo en particular y al estado de la situación ocupacional en general. Al señalamiento de dirigentes sindicales y legisladores nacionales opositores sobre el avance de una “ola de despidos” desde comienzos de 2016 en los sectores público y privado, las autoridades del Poder Ejecutivo Nacional argumentan que el deterioro ocupacional se manifiesta –al menos– desde los últimos cinco años, años durante los cuales, entre otros aspectos de tal escenario, no habría habido creación neta de empleo asalariado registrado.

Los asalariados constituyen la categoría ocupacional que tras la recuperación económica iniciada hacia 2002-2003 llegó a representar a algo más de siete de cada diez ocupados del país, creciendo en términos absolutos y porcentuales frente a las restantes categorías ocupacionales. Desde entonces, además, las condiciones políticas y económicas contribuyeron a que se desplegara un proceso de moderado aumento en los niveles de formalización del vínculo laboral, de positivas consecuencias para el trabajador en relación de dependencia dado el acceso a las prestaciones del Sistema de Seguridad Social (aportes jubilatorios, obra social, asignaciones familiares, vacaciones, etcétera) y que supuso, por otro lado, cierto *impasse* ante un clima de época hasta entonces signado por debates en torno al fin del trabajo (Rifkin, 1995), el adiós al proletariado (Gorz, 1981), la metamorfosis de la sociedad salarial (Castel, 1997) y la conveniencia de “desencantar” al empleo como articulador social (Méda, 1998).

Sin embargo, el desempeño económico menos satisfactorio de los últimos años, expresado por la evolución porcentual del Producto Interno Bruto (PIB), y algunos señalamientos de que el Estado habría acentuado su rol de empleador frente al sector privado, parecerían poner entre paréntesis esta recuperación parcial de la relación salarial clásica, reposicionando, en consecuencia, el interés por conocer cuál ha sido la dinámica reciente del empleo asalariado registrado, también llamado “típico” o “verdadero” (Busso y Pérez, 2010).

En este orden, el presente trabajo expone, desde un enfoque cuantitativo, la evolución (entre los primeros trimestres de 2011 y 2016) del empleo asalariado registrado creado por empresas del sector privado en la Provincia de Santa Fe –discriminando en su territorio las cinco regiones administrativas en que se organiza y los aglomerados urbanos Gran Rosario (GR) y Gran Santa Fe (GSF)– con el objetivo de identificar cuáles han sido las actividades económicas y los tamaños de empresa que más contribuyeron en la creación de estos puestos de trabajo (los que equivalen, ni más ni menos, que a aproximadamente el 50% del total de ocupados).

Al contrario de las investigaciones dedicadas a problematizar el empleo no registrado (o “informal”, el cual afecta a cerca del 30% de los asalariados), se opta aquí por la tarea menos frecuente (pero no por ello menos importante) de echar luz sobre el restante 70% de la categoría ocupacional, el cual remite a la mayoría de trabajadores que venden su fuerza de trabajo en condiciones que les permiten acceder a los derechos, garantías y protecciones que brindan los regímenes que

componen el Sistema de Seguridad Social, dispositivo históricamente diseñado para perfilar, sino una sociedad de iguales, sí al menos una sociedad de semejantes (Castel, 2004), en la cual aquellos cuya única propiedad es, justamente, su fuerza de trabajo, puedan encontrar ciertas protecciones frente a las contingencias de la existencia y mantener relaciones de interdependencia con los demás.

La hipótesis de trabajo sostiene que en el período analizado, dados el debilitamiento de la actividad económica en el país y la provincia y la incertidumbre con respecto al control de la inflación y las decisiones económicas del gobierno asumido en diciembre de 2015, antes que destrucción de empleo asalariado registrado (práctica que conlleva costos para el empleador), en la Provincia de Santa Fe habría habido un crecimiento leve, localizado en las actividades administrativas y servicios de apoyo (que permiten un rápido ajuste del empleo en función de las fluctuaciones de la actividad económica) y en las grandes empresas, las que, entre otros aspectos, tienen menores dificultades para afrontar los costos asociados al empleo formal, registrado.

La fuente de información utilizada a tal efecto es el “Sistema de consultas de empleo privado registrado” (SC), plataforma de Internet que el Observatorio Laboral del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTySS) del Gobierno de la Provincia de Santa Fe elabora a partir de registros administrativos provenientes mensualmente del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP).

El trabajo se organiza con un primer apartado en el cual se define conceptualmente en qué consiste el empleo asalariado y –en particular– el empleo asalariado registrado ante el Estado (“formal”), apuntando, antes que su retracción y/o extinción (según los debates académicos de los años ‘90 y comienzos de los 2000), su persistencia en coyunturas de recuperación de la actividad económica. En segundo lugar, se presentan las características de la fuente de información consultada así como sus ventajas y limitaciones. Un tercer momento traza en grueso los principales rasgos del contexto económico en el cual se inscribe la evidencia disponible, evidencia que es descripta en el cuarto apartado. Las conclusiones, por último, reúnen y analizan los hallazgos de la investigación.

1. El empleo¹ asalariado y el empleo asalariado registrado: la persistencia de la relación salarial “fordista”

La mano de obra asalariada es aquella que vende su fuerza de trabajo en el mercado y se desempeña de forma heterónoma, en relación de dependencia² con su empleador. Aporta su trabajo personal mientras que las condiciones, instrumentos, instalaciones y maquinarias que organizan la producción le son dados (Instituto Nacional de Estadística y Censos, 2003, en adelante INDEC) por aquél. Se distingue de los patrones (quienes organizan el proceso productivo, aportan capital físico y emplean mano de obra), de los trabajadores por cuenta propia (quienes no emplean personal asalariado y utilizan su propio capital físico) y de los trabajadores familiares sin remuneración (los que, por el trabajo que realizan en el establecimiento económico que dirige un familiar, no reciben pago).

El contrato de trabajo³ hace posible que la relación de producción que el asalariado entabla con su empleador quede regulada por la legislación laboral, la cual contribuye a definir la correlación de fuerzas⁴ entre ambos influyendo en a) la eficiencia del aparato productivo, sea fijando la extensión de la jornada laboral y las formas más o menos intensivas de utilización de la fuerza de trabajo y en b) la equidad social, estableciendo (o no) salarios mínimos, vacaciones pagas, aguinaldos, acceso a protecciones sociales, indemnizaciones por despido, etcétera (Cortés y Marshall, 1991).

El empleador, al dar de alta y registrar toda relación laboral ante la AFIP, permite que el trabajador asalariado acceda a los derechos y protecciones que confiere el Sistema de Seguridad Social⁵: cobertura previsional, de salud y de riesgos de trabajo así como asignaciones familiares y seguro de desempleo.

Este esquema de “empleos típicos”, propio de relaciones salariales “fordistas” (Neffa, 2010), en el que se apoyó la organización –desde mediados del siglo XX– de la integración social, sigue siendo el más extendido en el país⁶ no obstante el avance, en las últimas décadas, tanto del empleo asalariado no registrado⁷ como de diversas modalidades contractuales legales precarizantes del empleo⁸ (Lindenboim, Serino y González, 2000; Feldman y Galín, 1990).

En efecto, pese a los argumentos de tipo ortodoxo que señalan que los costos que conlleva la formalización de las relaciones laborales conducen a desincentivar la inversión (afectando la creación de puestos de trabajo), a mermar la competitividad internacional por el encarecimiento de los costos laborales, a fortalecer la capacidad negociadora de los sindicatos y a resentir la productividad de los trabajadores por acogerse a los beneficios de la legislación laboral, la práctica de registrar las relaciones laborales sigue primando entre los empleadores, quienes procurarían así no sólo evitar sanciones estatales sino apostar al vínculo a largo plazo con el trabajador, su cualificación, especialización y eficiencia (Beccaria y Galín, 2002). En este sentido, entre los primeros trimestres de 2004 y 2011 (cuando inicia el período temporal aquí analizado), el porcentaje de asalariados registrados pasó del 53,8% al 65,5% en GR y del 53,6% al 65,6% en GSF.⁹ Esta evolución, muy lejos de ser satisfactoria, permite argumentar que la relación salarial “fordista” antes aludida (la que supone condiciones de subordinación, estabilidad en el puesto de trabajo, registración ante el Sistema de Seguridad Social, etcétera) no necesariamente está condenada a desaparecer sino que ella puede, no sin dificultades, persistir en función de las condiciones en que se desenvuelve la actividad económica y el rol que asume el Estado en cuanto a su promoción y protección. Aún a riesgo de resultar obvio, el crecimiento económico es la condición mayor (si bien no suficiente) para que se genere empleo (Monza, 2002) en general y asalariado registrado en particular. De aquí la conveniencia de examinar la evolución reciente de este último en años que, como se ampliará más adelante, el desempeño económico del país y la provincia alternó entre etapas de expansión y retracción.

2. Acerca de la fuente de información consultada

En Argentina, las principales fuentes de información consultadas para el estudio de los mercados de trabajo urbanos son la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), la Encuesta Anual de Hogares Urbanos (EAHU) y la Encuesta de Indicadores Laborales (EIL). Sin cuestionar sus virtudes, a los estrictos fines de describirlas y compararlas, ellas constituyen relevamientos muestrales, temporalmente estacionales y/o “puntuales” (EAHU), acotadas a ciertas actividades económicas, tamaños de unidad productiva y aglomerados urbanos (EIL) o bien aplicadas en viviendas a hogares y a población que supera determinado umbral etario (EPH, EAHU).

En pos de complementar la información aportada por estas fuentes y refinar los diagnósticos de los mercados de trabajo locales, el MTySS de la Provincia de Santa Fe ofrece desde 2014 (a través de Internet) el denominado “Sistema de consultas de empleo privado registrado en la Provincia de Santa Fe” (SC), plataforma desde la cual se puede conocer el nivel y composición del empleo asalariado registrado creado por empresas del sector privado en distintas escalas territoriales del distrito provincial.¹⁰

Para dimensionar en términos generales el alcance de esta herramienta, si se considera que en los aglomerados GR y GSF el porcentaje de asalariados sin descuento jubilatorio se ubica en torno al 30% del total de asalariados¹¹ y estos últimos a su vez representan, como se dijo, aproximadamente el 70% de los ocupados, la herramienta en cuestión alcanza al 50% de ocupados totales de la provincia.

De acuerdo a la nota metodológica ubicada en el portal del SC (Provincia de Santa Fe, 2014a), éste procesa datos provenientes del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), el cual mes a mes reúne declaraciones juradas de claves únicas de identificación tributaria (CUIT) que emplean mano de obra en relación de dependencia y que informan domicilio fiscal en cualquier localidad de la Provincia de Santa Fe.¹² Dichos datos se estabilizan con seis meses de retraso debido a demoras de los empleadores en presentar ante AFIP sus declaraciones juradas y/o a la posibilidad de presentar declaraciones rectificatorias de datos previamente presentados.

El SC respeta la clasificación de las actividades económicas desarrolladas por las empresas empleadoras que realiza el SIPA en base al Clasificador de Actividades Económicas (CLAE–AFIP) y, en cuanto al tamaño de las empresas, las clasifica en “micro” (hasta 5 asalariados), “pequeñas” (entre 6 y 25 asalariados), “medianas” (entre 26 y 100 asalariados) y “grandes” (más de 100 asalariados). Por último, el SC, al disponer de los códigos postales de las localidades donde las empresas se radican, informa no sólo sobre cada localidad en particular sino que también permite agruparlas en los aglomerados GSF¹³ y GR¹⁴ (siguiendo los criterios del INDEC), en los diecinueve distritos departamentales de la provincia y las cinco regiones administrativas trazadas¹⁵ por el Plan Estratégico Provincial (PEP).¹⁶

Por lo expuesto, y aun con las limitaciones apuntadas, el SC constituye un aporte a la disponibilidad de información con que estudiar la situación ocupacional pro-

vincial. Este aporte se potencia además si se considera que a lo largo del presente año el INDEC todavía no hizo pública la información brindada por la EPH.

3. El contexto económico nacional y provincial en el período 2011-2016

Hay un extendido acuerdo (Centro de Estudios para el Desarrollo Argentino, 2012; Schorr, 2012; Damill y Frenkel, 2015; Kulfas, 2016) en que para 2011, el aparato productivo (en cuyo marco se crean las ocupaciones laborales, entre ellas, por supuesto, las asalariadas registradas), no mostraba el satisfactorio desempeño exhibido al menos entre 2003 y 2007. En efecto, hacia aquel año (y los subsiguientes) el PIB ya no crecía en torno al 9% promedio anual observado con anterioridad¹⁷, los superávits fiscal y comercial se habían debilitado, el persistente aumento de precios internos¹⁸ afectaba la competitividad del tipo de cambio y de las exportaciones, las reservas del Banco Central –por fuga de divisas– se alejaban del techo de 50 mil millones de dólares alcanzado en 2010 (reintroduciendo el viejo problema de la restricción externa) y los precios de los *commodities* se desinflaron con respecto a años previos¹⁹, resintiendo así la recaudación tributaria (derechos a las exportaciones) y la obtención de divisas con las que intervenir en el mercado cambiario.

En el mercado de trabajo, el desempleo encontraba dificultades para perforar el piso del 6%-7%. Entre los primeros trimestres de 2011 y 2015, los asalariados empleados por el Estado pasaron del 21,1% al 23,1% (un crecimiento del 9,5%) y los cuentapropistas aumentaron un punto porcentual su participación entre los ocupados a expensas de los patrones.²⁰ Información elaborada por el Observatorio de la Deuda Social Argentina de la Universidad Católica Argentina (2016, en adelante UCA) señala que entre 2010 y 2015 la incidencia de los trabajadores del sector micro-informal (patrones y asalariados de pequeñas empresas, cuenta propias no profesionales, trabajadores domésticos o familiares) en el total de ocupados alcanzó el 53,9% y que si bien “el empleo total se expandió 8%, se incrementó sólo 3% la cantidad de puestos de trabajo con empleo pleno de derechos” (UCA, 2016: 2).

Entre los antecedentes que explican este desempeño pueden mencionarse factores de orden externo e interno. De los primeros, la crisis financiera internacional²¹ iniciada hacia mediados de 2007 impactó a nivel de fuga de capitales privados y reducción del comercio exterior. La recesión de Brasil –principal socio comercial de Argentina– iniciada a fines de 2014, también contribuyó a recortar la demanda de bienes nacionales. En cuanto a factores internos, el conflicto con actores del sector agropecuario por la (finalmente trunca) fijación de alícuotas móviles en concepto de derechos de exportación sobre soja, trigo y maíz, tuvo como consecuencia un incremento del precio de los bienes mientras que la política de subsidios a las tarifas de los servicios públicos disparó el gasto estatal muy por encima del nivel de recursos, acentuando el déficit fiscal.

Frente a este escenario, el gobierno nacional reelecto en 2011 instrumentó con éxito variable políticas públicas tendientes a fomentar las exportaciones (Progra-

ma de Aumento y Diversificación de Exportaciones), el consumo interno (Precios Cuidados, Programa de Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar) y la inversión (Fondo Nacional para el Desarrollo y Fortalecimiento de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas, Programa de Acceso al Crédito y la Competitividad) para apuntalar el nivel de empleo. El cumplimiento de este objetivo también se alentó con la sanción de la ley N° 26.940/14, la que ofreció a los empleadores incentivos impositivos para reducir costos laborales asociados a la incorporación de nuevos trabajadores o bien a la regularización de trabajadores de hecho en relación de dependencia.

Con respecto al gobierno que asumió en diciembre de 2015, las principales medidas de política económica que implementó argumentando promover la reactivación de la economía y el crecimiento del empleo fueron la devaluación de la moneda y la unificación del tipo de cambio, la eliminación y reducción de derechos de exportación para la minería, la ganadería y la agricultura, la flexibilización de las importaciones y la devolución de parte del Impuesto al Valor Agregado en las compras de jubilados y beneficiarios de la Asignación Universal por Hijo.

Por su parte, la provincia de Santa Fe, área económicamente abierta y por ende no ajena a los procesos y tendencias característicos de la economía nacional, atravesó años cuyo Producto Bruto Geográfico (PBG) presentó una tendencia decreciente: 8% de crecimiento en 2011, 0,9% en 2012, 4,9% en 2013, 3,3% en 2014 y 2,9% en 2015 (Provincia de Santa Fe, 2016a). De estructura productiva diversificada²², en los años señalados las actividades tampera, frigorífica, automotriz, autopartista, metalmecánica y del biodiesel fueron particularmente resentidas por la caída de exportaciones a Brasil y Europa (Federación Industrial de Santa Fe, 2014), multiplicándose los procedimientos preventivos de crisis iniciados por empleadores. En estos casos, una práctica habitual fue la de gestionar ante el MTEySS la aplicación del Programa de Recuperación Productiva (REPRO), el cual “brinda a los trabajadores de las empresas adheridas una suma fija mensual remunerativa hasta el monto equivalente al salario mínimo, vital y móvil actualizado a la fecha de otorgamiento y por un plazo de hasta 12 meses, destinada a completar el sueldo de su categoría laboral, mediante el pago directo por la Administración Nacional de la Seguridad Social” (MTEySS, 2016).²³

Por último (y para una mejor comprensión de los próximos apartados), las actividades económicas que históricamente han distinguido a los aglomerados GR y GSF en cuanto a creación de empleo asalariado son, para el primero, las actividades industriales (en buena parte ligadas al procesamiento de materias primas producidas en la región) y también las de servicios de transporte y almacenamiento, enseñanza y alojamiento y servicio de comidas. En lo que respecta a GSF, este aglomerado se ha caracterizado por una estructura productiva en la que han prevalecido las actividades terciarias (Comercio principalmente y el agregado de servicios públicos y privados) por sobre las industriales y agropecuarias. Siendo la ciudad de Santa Fe capital político-administrativa de la provincia, en el aglomerado el Estado (municipal, provincial y nacional) se destaca como uno de los princi-

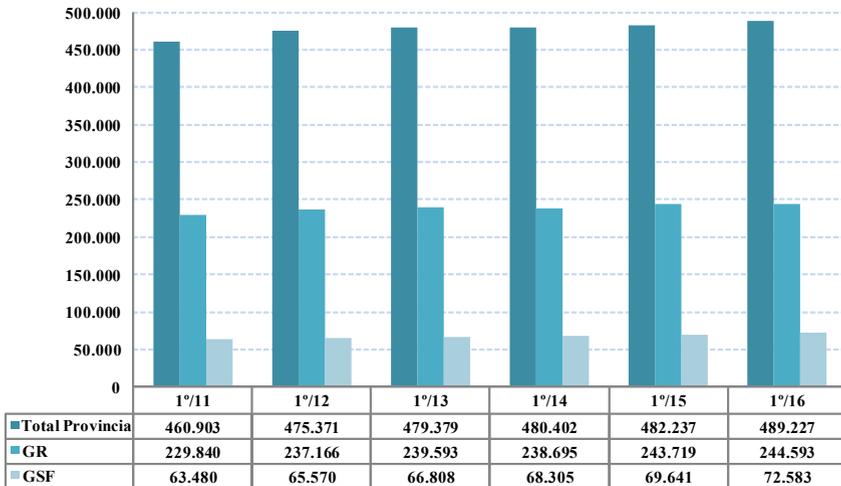
pales empleadores. De hecho, el empleo público pasó de 32,2% a 30,8% entre los primeros trimestres de 2011 y 2015, valores que en GR fueron 13,8% y 16,2%.²⁴

4. Análisis de la evidencia

4.1 La situación en el agregado provincial y en los aglomerados Gran Rosario y Gran Santa Fe

El Gráfico N° 1 permite dimensionar la magnitud de la población asalariada formal de la provincia y de los aglomerados GR y GSF así como también su evolución. En términos absolutos, ella creció trimestre a trimestre con la única excepción de GR entre 2013 y 2014, cuando perdió 898 puestos de trabajo. A nivel provincial, en el 1° trimestre de 2016 hubo 28.324 ocupaciones más que en igual período de 2011, en GR 14.753 y en GSF, 9.103. Para ese mismo período, GR representó casi el 50% del total de empleo asalariado registrado en la provincia mientras que GSF alcanzó el 14,8%. No obstante esta sensible diferencia en el tamaño de los aglomerados, ponderando las puntas 2011-2016, GSF mostró ser más dinámico en la creación de empleo asalariado formal: allí se expandió 14,3% mientras que en GR lo hizo en 6,4%, más en línea con el crecimiento porcentual del agregado provincial (6,1%).

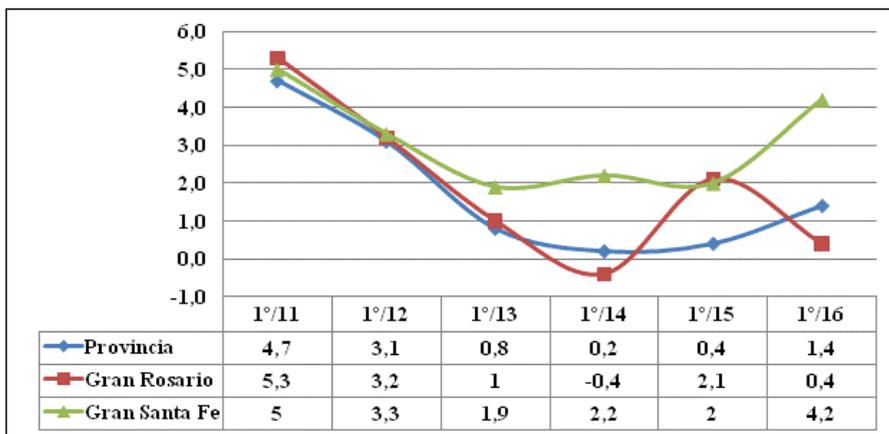
Gráfico N° 1. Nivel de empleo asalariado registrado por empresas del sector privado. Provincia de Santa Fe y aglomerados urbanos Gran Santa Fe y Gran Rosario. 1° trimestre 2011 – 1° trimestre 2016



Fuente: Elaboración propia en base a MTySS de la Provincia de Santa Fe / SIPA.

Presentando las variaciones porcentuales interanuales del empleo asalariado registrado, del Gráfico N° 2 se desprende cómo su creación fue gradualmente perdiendo intensidad. El agregado provincial recién en 2016 volvió a crecer en una magnitud superior al dígito (1,4%), hecho no observado desde 2012. GSF, a pesar de la merma observada, fue el ámbito territorial de mayor crecimiento (y comportamiento más independiente que el del agregado provincial y GR), hecho particularmente notorio en 2016 (4,2%). Puede hipotetizarse que este fenómeno se correlaciona con la relativamente más alta participación de empleo público en el empleo registrado total que presenta el aglomerado, lo cual, por la estabilidad y continuidad de ingresos (salarios) que supone para parte de la demanda, le confiere cierta autonomía con respecto al comportamiento provincial y de GR. Éste, a su vez, recuperó en 2015 la caída del año anterior pero en 2016 creció en forma moderada (0,4%). La performance del aglomerado entre 2011 y 2014 acompañó en tendencia a la del total provincial pero a partir de ese año sus evoluciones dejaron de converger. Las causas pueden rastrearse en la complicada coyuntura que atravesaron los tambos, frigoríficos y establecimientos metalmecánicos localizados en el interior provincial.

Gráfico N° 2. Variación porcentual del empleo asalariado registrado por empresas del sector privado. Provincia de Santa Fe y aglomerados urbanos Gran Santa Fe y Gran Rosario. 1° trimestre 2011 – 1° trimestre 2016



Fuente: Elaboración propia en base a MTySS de la Provincia de Santa Fe / SIPA.

En cuanto a la distribución del empleo asalariado registrado según sector de actividad económica, las Tablas 1, 2 y 3 (agregado provincial, GR y GSF respectivamente) presentan la participación porcentual de cada actividad en el total del empleo formal creado. En el 1° trimestre de 2016, a nivel provincial, la principal actividad empleadora fue Industria manufacturera, la que explicó la cuarta parte

del empleo asalariado registrado (si bien perdió 3,1% de participación en el período delimitado). Le siguió Comercio con casi el 20% de ocupaciones asalariadas registradas, Enseñanza (7,7%) y Servicios de transporte y almacenamiento (7,4%). En el análisis, debe destacarse que además de la mencionada caída de la Industria manufacturera, mejoraron su participación relativa Enseñanza (16,6%) y Actividades administrativas y servicios de apoyo (9,4%).

Tabla N° 1. Distribución porcentual del empleo asalariado registrado por empresas del sector privado según sector de actividad económica. Provincia de Santa Fe. 1° trimestre 2011 – 1° trimestre 2016

Total Provincia de Santa Fe						
Actividades económicas	1° / 11	1° / 12	1° / 13	1° / 14	1° / 15	1° / 16
Datos sin especificar	0,3	0,4	0,1	0,1	0,2	0,3
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	5,3	5,5	5,4	5,1	5,0	4,7
Explotación de minas y canteras	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Industria manufacturera	25,4	25,1	24,8	25,0	24,3	24,6
Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7
Suministro de agua, cloacas y gestión de residuos	1,0	1,0	1,0	1,1	1,1	1,1
Construcción	7,0	7,2	6,7	6,7	6,9	6,6
Comercio al por mayor y al por menor	19,6	19,6	19,5	19,7	19,3	19,5
Servicio de transporte y almacenamiento	7,1	7,1	7,1	7,2	7,5	7,4
Servicios de alojamiento y servicios de comida	2,7	2,7	2,8	2,8	2,8	2,7
Información y comunicaciones	1,7	1,7	1,9	1,9	2,0	2,0
Intermediación financiera y servicios de seguros	2,5	2,6	2,7	2,9	2,5	2,5
Servicios inmobiliarios	0,7	0,7	0,8	0,8	0,7	0,7
Servicios profesionales, científicos y técnicos	1,8	1,9	1,9	2,0	1,8	1,8
Actividades administrativas y servicios de apoyo	6,4	6,3	6,7	6,4	7,0	7,0
Enseñanza	6,6	6,4	6,6	6,9	7,5	7,7
Salud humana y servicios sociales	4,2	4,2	4,3	4,3	4,3	4,3

Servicios artísticos, culturales, deportivos y de esparcimiento	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5
Servicios de asociaciones y servicios personales	5,4	5,3	5,4	4,8	4,8	4,8
Servicios de organizaciones y órganos extraterritoriales	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia en base a MTySS de la Provincia de Santa Fe / SIPA.

Tabla N° 2. Distribución porcentual del empleo asalariado registrado por empresas del sector privado según sector de actividad económica. Aglomerado Gran Rosario. 1° trimestre 2011 – 1° trimestre 2016

Gran Rosario						
Actividades económicas	1° / 11	1° / 12	1° / 13	1° / 14	1° / 15	1° / 16
Datos sin especificar	0,3	0,3	0,1	0,1	0,1	0,1
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	1,7	1,8	1,8	1,8	1,7	1,9
Explotación de minas y canteras	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Industria manufacturera	20,7	20,4	20,1	20,1	19,7	19,9
Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado	0,9	0,9	0,9	0,9	1,0	1,0
Suministro de agua, cloacas y gestión de residuos	1,0	1,0	1,1	1,1	1,2	1,2
Construcción	9,5	9,6	9,0	9,0	9,0	8,5
Comercio al por mayor y al por menor	17,7	17,5	17,5	17,7	17,1	17,2
Servicio de transporte y almacenamiento	8,7	8,7	8,6	8,6	8,6	8,6
Servicios de alojamiento y servicios de comida	3,6	3,6	3,7	3,8	3,7	3,7
Información y comunicaciones	2,4	2,5	2,7	2,8	2,9	3,0
Intermediación financiera y servicios de seguros	1,9	2,0	1,9	2,1	2,0	1,7

Servicios inmobiliarios	0,9	1,0	1,1	1,0	0,8	0,8
Servicios profesionales, científicos y técnicos	1,7	1,8	1,8	1,9	1,8	1,8
Actividades administrativas y servicios de apoyo	10,4	10,4	10,8	10,3	11,4	11,4
Enseñanza	6,4	6,4	6,5	6,9	7,2	7,4
Salud humana y servicios sociales	5,0	5,1	5,3	5,4	5,3	5,3
Servicios artísticos, culturales, deportivos y de esparcimiento	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0
Servicios de asociaciones y servicios personales	5,1	4,9	5,0	4,4	4,4	4,4
Servicios de organizaciones y órganos extraterritoriales	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia en base a MTySS de la Provincia de Santa Fe / SIPA.

En GR, también Industria manufacturera (19,9%) y Comercio (17,2%) fueron las principales actividades empleadoras aunque con porcentajes inferiores a los observados para el total provincial, lo que se debe al mayor peso relativo de los servicios en su aparato productivo. En tercer lugar se ubicó Actividades administrativas y servicios de apoyo (la que mejoró su participación 9,6% durante el período) y en cuarto, Construcción (8,5%), la que perdió un 10% de participación entre puntas del período. La pérdida de participación de la Industria fue del 3,8%. Debe destacarse que entre las Actividades administrativas y servicios de apoyo se cuentan servicios como obtención y dotación de personal, servicios de seguridad, de limpieza de edificios, de *call center*, de jardinería y mantenimiento de espacios verdes, entre otros (Provincia de Santa Fe, 2014b), los cuales ofrecen al contratante la posibilidad de un rápido ajuste de su demanda *vis à vis* las oscilaciones de la actividad económica.

En GSF, Comercio empleó casi el 25% del total de asalariados registrados seguido por Industria manufacturera (13%), Enseñanza (11,6%) y Servicios de asociaciones y servicios personales (8,8%). En el período, la Industria perdió 10,3% de participación en la composición del empleo asalariado registrado mientras que Transporte y almacenamiento, Actividades administrativas y servicios de apoyo y Enseñanza ganaron 37,5%, 18,4% y 8,4% respectivamente.

Tabla N° 3. Distribución porcentual del empleo asalariado registrado por empresas del sector privado según sector de actividad económica. Aglomerado Gran Santa Fe. 1° trimestre 2011 – 1° trimestre 2016

Gran Santa Fe						
Actividades económicas	1° / 11	1° / 12	1° / 13	1° / 14	1° / 15	1° / 16
Datos sin especificar	0,4	0,2	0,2	0,2	0,2	1,1
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	1,9	2,2	2,2	2,1	1,9	2,0
Explotación de minas y canteras	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1
Industria manufacturera	14,5	13,9	13,9	14,2	13,6	13,0
Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Suministro de agua, cloacas y gestión de residuos	2,4	2,5	2,4	2,3	2,3	2,2
Construcción	7,7	8,1	7,4	7,3	7,5	8,0
Comercio al por mayor y al por menor	24,3	25,2	24,8	24,6	23,7	23,4
Servicio de transporte y almacenamiento	5,6	5,4	5,5	7,0	8,2	7,7
Servicios de alojamiento y servicios de comida	3,4	3,4	3,5	3,3	3,3	3,2
Información y comunicaciones	1,7	1,6	1,6	1,3	1,3	1,1
Intermediación financiera y servicios de seguros	4,8	4,8	4,8	4,7	4,6	4,5
Servicios inmobiliarios	0,8	0,9	0,9	0,9	0,9	1,0
Servicios profesionales, científicos y técnicos	1,8	1,9	1,9	1,7	1,6	1,5
Actividades administrativas y servicios de apoyo	3,8	3,4	4,1	4,0	4,1	4,5
Enseñanza	10,7	10,3	10,3	10,9	11,4	11,6
Salud humana y servicios sociales	5,1	5,2	5,1	4,9	4,8	4,7
Servicios artísticos, culturales, deportivos y de esparcimiento	1,8	1,8	1,7	1,6	1,6	1,6
Servicios de asociaciones y servicios personales	9,1	9,0	9,5	8,9	8,9	8,8
Servicios de organizaciones y órganos extraterritoriales	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia en base a MTySS de la Provincia de Santa Fe / SIPA.

Según la variable tamaño de las empresas (Tabla N° 4), en el agregado provincial (1° trimestre de 2016), del total de ellas (39.923 empresas), 76,3% calificó como “micro” (entre 1 y 5 puestos de trabajo) y empleó al 15,4% del empleo asalariado registrado (75.350 trabajadores) mientras que apenas un 1,2% de empresas (603 en valores absolutos) calificó como “grande” (más de 100 puestos de trabajo) empleando al 38,1% de asalariados registrados (186.458 trabajadores). En comparación con igual período de 2011, se observa la tendencia de que disminuye el porcentaje de empresas “micro” y crece el de las “grandes” mientras que el empleo se concentra en estas últimas en desmedro de las restantes. En GR y GSF esta situación se reproduce para peor: allí las empresas “grandes” toman 42,6% y 43,3% del empleo asalariado formal mientras que cinco años antes absorbían 39,1% y 36,8% respectivamente (variación porcentual de 8,9% y 17,6%). Este cambio pone de manifiesto las mayores dificultades que afrontan las empresas de menor tamaño para sostener el empleo registrado, sobre todo en situaciones de incertidumbre con respecto al devenir de la producción.

Tabla N° 4. Distribución porcentual de empresas del sector privado y asalariados registrados según tamaño de la empresa. Provincia de Santa Fe y aglomerados urbanos Gran Santa Fe y Gran Rosario. 1° trimestre 2011 – 1° trimestre 2016

Tamaño	1° trimestre 2011						1° trimestre 2016					
	Provincia	Puestos de trabajo	Gran Rosario	Puestos de trabajo	Gran Santa Fe	Puestos de trabajo	Provincia	Puestos de trabajo	Gran Rosario	Puestos de trabajo	Gran Santa Fe	Puestos de trabajo
Micro-empresas (1 - 5 asalariados)	77,0	17,2	72,7	13,6	75,0	15,9	76,3	15,4	72,1	12,3	74,6	13,4
Pequeñas empresas (6 - 25 asalariados)	17,3	22,4	20,1	21,6	18,8	22,2	17,5	21,1	20,2	20,3	18,6	19,2
Medianas empresas (26 - 100 asalariados)	4,7	25,3	5,8	25,7	4,9	25,1	5,0	25,4	6,2	24,8	5,2	24,1
Grandes empresas (Más de 100 asalariados)	1,0	35,1	1,4	39,1	1,3	36,8	1,2	38,1	1,5	42,6	1,6	43,3
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

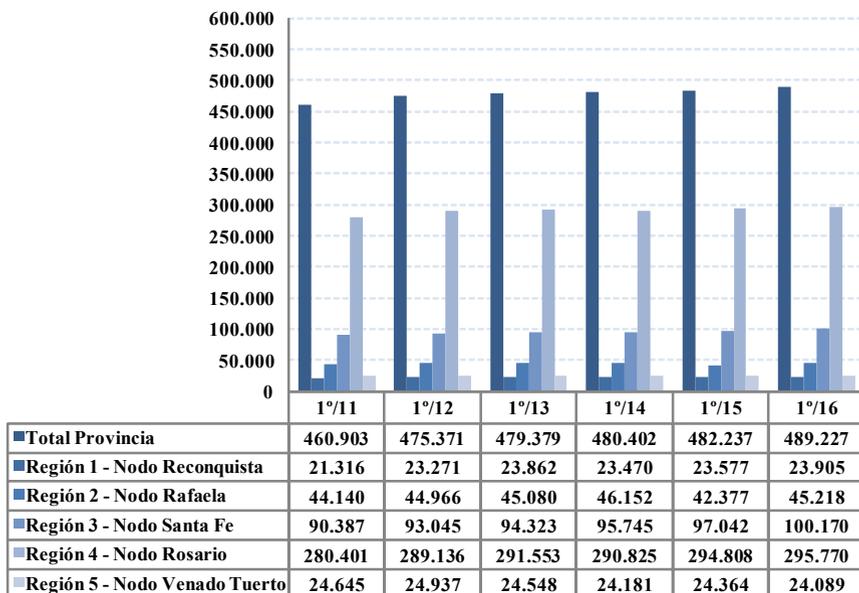
Fuente: Elaboración propia en base a MTySS de la Provincia de Santa Fe / SIPA.

4.2 El panorama a nivel de las regiones administrativas

Sin perjuicio de los diecinueve distritos departamentales existentes, las autoridades del Poder Ejecutivo Provincial electas en 2007 promovieron una nueva territorialidad para gobernar la provincia delimitando a tal efecto las regiones 1 (Nodo Reconquista), 2 (Nodo Rafaela), 3 (Nodo Santa Fe), 4 (Nodo Rosario) y 5 (Nodo Venado Tuerto) y así reorganizar e integrar territorios anteriormente desconectados y equilibrar las capacidades del Estado en toda la provincia (Provincia de Santa Fe, 2008).

El Gráfico N° 3 presenta la cantidad de asalariados registrados de empresas privadas con que cuenta cada una de las cinco regiones con respecto al total provincial. Para el 1° trimestre de 2016, la Región 4 equivalió al 60,5% del empleo asalariado registrado de la provincia (sumando 15.369 puestos de trabajo más a los observados en el comienzo de la serie), seguida por la Región 3 (20,5% y 9.783 nuevos puestos), la Región 2 (9,2% y 1.078 puestos) y las regiones 1 y 5 con el 4,9% cada una (2.589 puestos más y 556 puestos menos respectivamente). Esta composición porcentual no varió de modo significativo con respecto a igual período de 2011 si bien se destaca que la Región 3 aumentó su participación relativa (4,4%) y las regiones 2, 4 y 5 la disminuyeron (3,5%, 0,6% y 8% respectivamente).

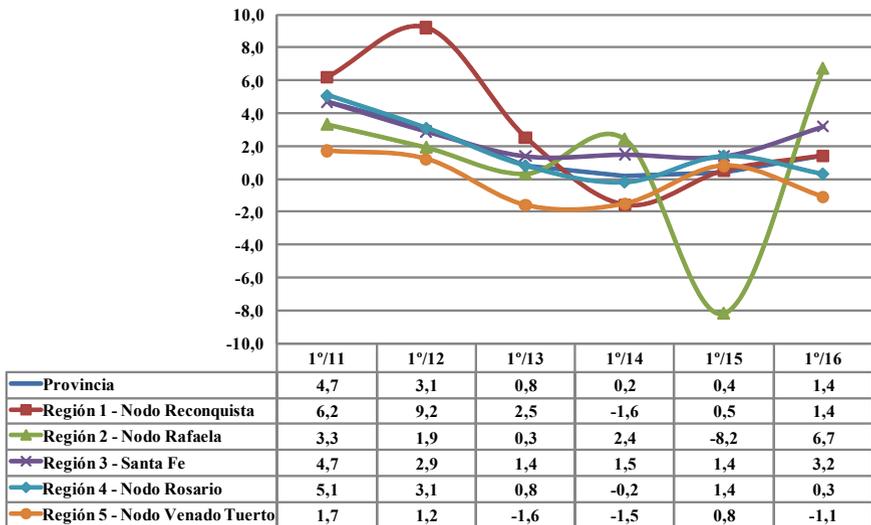
Gráfico N° 3. Nivel de empleo asalariado registrado por empresas del sector privado. Provincia de Santa Fe y regiones administrativas. 1° trimestre 2011 – 1° trimestre 2016



Fuente: Elaboración propia en base a MTySS de la Provincia de Santa Fe en base a SIPA.

El Gráfico N° 4 muestra las variaciones porcentuales interanuales de empleo asalariado registrado. Las regiones 3, 4 y 5 evolucionaron en igual tendencia que la evolución agregada provincial, perdiendo intensidad en su expansión. La Región 1 mostró un fuerte pico de crecimiento en 2012 mientras que la Región 2 tuvo una importante caída en 2015 (compensada con la recuperación de 2016).

Gráfico N° 4. Variación porcentual del empleo asalariado registrado por empresas del sector privado. Provincia de Santa Fe y regiones administrativas. 1° trimestre 2011 – 1° trimestre 2016



Fuente: Elaboración propia en base a MTySS de la Provincia de Santa Fe en base a SIPA.

La distribución del empleo asalariado registrado según actividades económicas (Tablas N° 5 a N° 9) fue, en el 1° trimestre de 2016, variada según las regiones. Industria manufacturera tuvo un alto peso en las regiones 1 y 2 (36,7% y 37,7% respectivamente) mientras que en las regiones 3, 4 y 5, su incidencia se acercó más al valor del agregado provincial (en torno al 25%). Agricultura y ganadería perdió peso particularmente en las regiones 1 (-22,9%) y 5 (-13,2%), en las que justamente tienen una alta participación en la composición del empleo asalariado registrado. Comercio se mantuvo sin cambios en las regiones 1, 2 y 5 y bajó en las regiones 3 y 4. Enseñanza aumentó en todas las regiones. Construcción tuvo un ligero crecimiento en las regiones 2, 3 y 5 aunque cayó en la 4 y la 1. Servicios de transporte y almacenamiento cayó en las regiones 1, 2 y 5 y aumentó en la 3 y 4.

Tabla N° 5. Distribución porcentual del empleo asalariado registrado por empresas del sector privado según sector de actividad económica. Región 1. 1° trimestre 2011 – 1° trimestre 2016

Región 1 - Nodo Reconquista						
Actividades económicas	1° / 11	1° / 12	1° / 13	1° / 14	1° / 15	1° / 16
Datos sin especificar	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	12,2	12,4	12,0	11,0	10,8	9,4
Explotación de minas y canteras	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Industria manufacturera	32,4	35,0	36,3	37,0	36,4	36,7
Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado	0,5	0,4	0,5	0,4	0,4	0,3
Suministro de agua, cloacas, gestión de residuos	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1
Construcción	5,2	4,7	3,9	3,8	4,4	4,5
Comercio al por mayor y al por menor	21,0	21,0	20,8	21,7	21,3	21,6
Servicio de transporte y almacenamiento	7,4	7,2	7,0	6,7	6,9	6,8
Servicios de alojamiento y servicios de comida	0,9	0,9	1,0	1,1	1,0	0,9
Información y comunicaciones	1,0	0,9	0,9	0,9	0,8	0,9
Intermediación financiera y servicios de seguros	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Servicios inmobiliarios	0,2	0,2	0,3	0,3	0,1	0,2
Servicios profesionales, científicos y técnicos	2,1	2,2	1,8	1,8	1,4	1,2
Actividades administrativas y servicios de apoyo	2,6	1,5	1,7	1,6	1,4	1,3
Enseñanza	7,9	7,4	7,5	7,9	9,7	10,6
Salud humana y servicios sociales	3,4	3,1	3,3	3,1	2,7	2,8
Servicios artísticos, culturales, deportivos y de esparcimiento	0,4	0,4	0,5	0,4	0,3	0,4
Servicios de asociaciones y servicios personales	2,4	2,3	2,1	2,0	2,1	2,0
Servicios de organizaciones y órganos extraterritoriales	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia en base a MTySS de la Provincia de Santa Fe / SIPA.

Tabla N° 6. Distribución porcentual del empleo asalariado registrado por empresas del sector privado según sector de actividad económica. Región 2. 1° trimestre 2011 – 1° trimestre 2016

Región 2 - Nodo Rafaela						
Actividades económicas	1° / 11	1° / 12	1° / 13	1° / 14	1° / 15	1° / 16
Datos sin especificar	0,1	0,1	0,1	0,1	0,3	0,4
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	9,9	10,2	10,3	10,2	10,8	9,8
Explotación de minas y canteras	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Industria manufacturera	38,3	37,5	36,3	37,0	36,0	37,7
Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Suministro de agua, cloacas, gestión de residuos	0,3	0,2	0,2	0,2	0,3	0,2
Construcción	2,2	2,6	2,2	2,1	2,4	2,4
Comercio al por mayor y al por menor	19,8	19,5	18,9	18,8	20,4	19,9
Servicio de transporte y almacenamiento	3,1	3,1	3,1	2,9	3,0	3,0
Servicios de alojamiento y servicios de comida	1,3	1,4	1,5	1,3	1,2	1,2
Información y comunicaciones	1,1	1,1	1,3	1,3	1,4	1,4
Intermediación financiera y servicios de seguros	7,8	8,1	9,5	11,0	7,2	7,9
Servicios inmobiliarios	0,4	0,3	0,3	0,4	0,5	0,4
Servicios profesionales, científicos y técnicos	2,8	3,1	2,9	2,8	2,9	2,8
Actividades administrativas y servicios de apoyo	1,2	1,2	1,5	1,3	1,4	1,0
Enseñanza	3,9	3,9	4,0	4,0	5,3	5,1
Salud humana y servicios sociales	2,8	2,5	2,4	2,3	2,5	2,5
Servicios artísticos, culturales, deportivos y de esparcimiento	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Servicios de asociaciones y servicios personales	4,4	4,6	4,9	3,7	3,8	3,7
Servicios de organizaciones y órganos extraterritoriales	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia en base a MTySS de la Provincia de Santa Fe / SIPA.

Tabla N° 7. Distribución porcentual del empleo asalariado registrado por empresas del sector privado según sector de actividad económica. Región 3. 1° trimestre 2011 – 1° trimestre 2016

Región 3 - Nodo Santa Fe						
Actividades económicas	1° / 11	1° / 12	1° / 13	1° / 14	1° / 15	1° / 16
Datos sin especificar	0,2	0,3	0,2	0,1	0,1	0,7
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	5,0	5,2	5,1	5,1	4,8	4,6
Explotación de minas y canteras	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Industria manufacturera	22,1	21,6	21,3	21,4	20,8	20,2
Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Suministro de agua, cloacas, gestión de residuos	1,9	1,9	1,9	1,8	1,8	1,8
Construcción	6,1	6,6	6,1	6,1	6,3	6,5
Comercio al por mayor y al por menor	23,2	23,9	23,6	23,5	22,9	22,8
Servicio de transporte y almacenamiento	5,5	5,3	5,4	6,4	7,3	7,0
Servicios de alojamiento y servicios de comida	2,8	2,8	2,8	2,7	2,7	2,7
Información y comunicaciones	1,4	1,2	1,3	1,1	1,1	1,0
Intermediación financiera y servicios de seguros	3,4	3,5	3,5	3,4	3,4	3,3
Servicios inmobiliarios	0,7	0,7	0,8	0,8	0,7	0,8
Servicios profesionales, científicos y técnicos	1,7	1,8	1,8	1,7	1,5	1,5
Actividades administrativas y servicios de apoyo	2,8	2,6	3,1	3,2	3,3	3,6
Enseñanza	9,2	8,9	9,0	9,5	10,0	10,3
Salud humana y servicios sociales	4,5	4,4	4,4	4,2	4,2	4,1
Servicios artísticos, culturales, deportivos y de esparcimiento	1,4	1,4	1,4	1,2	1,3	1,3
Servicios de asociaciones y servicios personales	7,7	7,6	8,0	7,5	7,5	7,5
Servicios de organizaciones y órganos extraterritoriales	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia en base a MTySS de la Provincia de Santa Fe / SIPA.

Tabla N° 8. Distribución porcentual del empleo asalariado registrado por empresas del sector privado según sector de actividad económica. Región 4. 1° trimestre 2011 – 1° trimestre 2016

Región 4 - Nodo Rosario						
Actividades económicas	1° / 11	1° / 12	1° / 13	1° / 14	1° / 15	1° / 16
Datos sin especificar	0,2	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	3,4	3,4	3,4	3,3	3,0	3,0
Explotación de minas y canteras	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Industria manufacturera	24,0	23,8	23,6	23,5	23,1	23,2
Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado	0,8	0,8	0,8	0,9	0,9	0,9
Suministro de agua, cloacas, gestión de residuos	1,0	0,9	1,0	1,1	1,1	1,1
Construcción	8,4	8,7	8,1	8,1	8,2	7,7
Comercio al por mayor y al por menor	18,0	17,8	17,8	18,1	17,6	17,7
Servicio de transporte y almacenamiento	8,3	8,3	8,3	8,3	8,3	8,4
Servicios de alojamiento y servicios de comida	3,2	3,2	3,2	3,3	3,3	3,2
Información y comunicaciones	2,1	2,2	2,3	2,4	2,5	2,6
Intermediación financiera y servicios de seguros	1,7	1,7	1,7	1,8	1,8	1,6
Servicios inmobiliarios	0,8	0,9	0,9	0,9	0,7	0,7
Servicios profesionales, científicos y técnicos	1,7	1,8	1,8	1,9	1,8	1,8
Actividades administrativas y servicios de apoyo	8,9	8,9	9,2	8,7	9,7	9,8
Enseñanza	6,0	6,0	6,1	6,5	6,8	7,0
Salud humana y servicios sociales	4,6	4,7	4,9	4,9	4,9	4,9
Servicios artísticos, culturales, deportivos y de esparcimiento	1,8	1,8	1,8	1,8	1,7	1,8
Servicios de asociaciones y servicios personales	5,0	4,9	4,9	4,3	4,3	4,3
Servicios de organizaciones y órganos extraterritoriales	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia en base a MTySS de la Provincia de Santa Fe / SIPA.

Tabla N° 9. Distribución porcentual del empleo asalariado registrado por empresas del sector privado según sector de actividad económica. Región 5. 1° trimestre 2011 – 1° trimestre 2016

Región 5 - Nodo Venado Tuerto						
Actividades económicas	1° / 11	1° / 12	1° / 13	1° / 14	1° / 15	1° / 16
Datos sin especificar	0,2	0,2	0,1	0,2	0,2	0,2
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	15,1	14,9	14,7	14,6	14,1	13,1
Explotación de minas y canteras	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Industria manufacturera	23,6	21,9	21,8	22,3	22,2	23,1
Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado	1,7	1,6	1,6	1,8	1,7	1,7
Suministro de agua, cloacas, gestión de residuos	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Construcción	2,8	3,2	3,0	3,1	3,6	3,1
Comercio al por mayor y al por menor	23,7	24,0	24,1	23,6	23,4	23,8
Servicio de transporte y almacenamiento	6,3	6,4	6,4	5,9	5,9	5,8
Servicios de alojamiento y servicios de comida	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4
Información y comunicaciones	0,8	0,8	0,8	1,1	1,1	1,2
Intermediación financiera y servicios de seguros	1,5	1,7	1,7	1,8	1,8	1,9
Servicios inmobiliarios	0,4	0,5	0,6	0,6	0,5	0,6
Servicios profesionales, científicos y técnicos	2,1	2,2	2,2	2,2	2,1	2,1
Actividades administrativas y servicios de apoyo	4,2	5,1	4,9	4,8	4,7	4,7
Enseñanza	6,6	6,6	6,9	7,1	7,8	8,2
Salud humana y servicios sociales	2,7	2,8	3,0	2,9	2,8	2,8
Servicios artísticos, culturales, deportivos y de esparcimiento	1,4	1,3	1,4	1,5	1,7	1,6
Servicios de asociaciones y servicios personales	5,0	4,9	4,9	4,6	4,5	4,2
Servicios de organizaciones y órganos extraterritoriales	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia en base a MTySS de la Provincia de Santa Fe / SIPA.

Según el tamaño de la empresa (Tablas N° 10 y N° 11), a nivel regional se repite lo observado para el total provincial y para los aglomerados GR y GSF: en el 1° trimestre de 2016, en todas las regiones, las empresas “micro” representaron entre el 74,2% (Región 4) y el 81,9% (Región 5) del total de empresas, porcentajes que emplearon entre el 14,1% (Región 4) y el 24% (Región 5) del empleo asalariado registrado. En el otro extremo, las empresas “grandes” oscilaron entre el 0,5% (Región 5) y el 1,3% (Región 4) del total de empresas, absorbiendo entre el 21,8% (Región 5) y el 40,2% (Región 2) del empleo total. Sintetizando, unas pocas “grandes” empresas tomaron en calidad de registrados a los mayores porcentajes de asalariados mientras que muchas empresas “micro” emplearon menores porcentajes de asalariados registrados.

Tabla N° 10. Distribución porcentual de empresas del sector privado y asalariados registrados según tamaño de la empresa. Provincia de Santa Fe y regiones administrativas. 1° trimestre 2011

1° trimestre 2011												
Tamaño	Provincia	Puestos de trabajo	Región 1	Puestos de trabajo	Región 2	Puestos de trabajo	Región 3	Puestos de trabajo	Región 4	Puestos de trabajo	Región 5	Puestos de trabajo
Microempresas (1 - 5 asalariados)	77,0	17,2	80,3	19,3	81,3	19,1	77,4	18,2	74,9	15,6	82,6	27,1
Pequeñas empresas (6 - 25 asalariados)	17,3	22,4	13,8	19,5	14,4	19,1	17,3	23,2	18,6	22,7	13,6	25,2
Medianas empresas (26 - 100 asalariados)	4,7	25,3	5,1	29,8	3,5	19,7	4,2	24,1	5,3	26,2	3,3	26,4
Grandes empresas (Más de 100 asalariados)	1,0	35,1	0,8	31,4	0,8	42,1	1,1	34,5	1,2	35,5	0,5	21,3
Total	100,0	100,0										

Fuente: Elaboración propia en base a MTySS de la Provincia de Santa Fe / SIPA.

Tabla N° 11. Distribución porcentual de empresas del sector privado y asalariados registrados según tamaño de la empresa. Provincia de Santa Fe y regiones administrativas. 1° trimestre 2016

1° trimestre 2011												
Tamaño	Provincia	Puestos de trabajo	Región 1	Puestos de trabajo	Región 2	Puestos de trabajo	Región 3	Puestos de trabajo	Región 4	Puestos de trabajo	Región 5	Puestos de trabajo
Microempresas (1 - 5 asalariados)	76,3	15,4	79,8	16,1	80,5	17,7	77,1	16,0	74,2	14,1	81,9	24,0
Pequeñas empresas (6 - 25 asalariados)	17,5	21,1	13,9	17,4	14,4	18,3	17,2	20,8	19,0	21,6	13,8	24,6
Medianas empresas (26 - 100 asalariados)	5,0	25,4	5,4	29,7	4,3	23,8	4,5	23,8	5,5	25,6	3,8	29,6
Grandes empresas (Más de 100 asalariados)	1,2	38,1	0,9	36,8	0,8	40,2	1,2	39,4	1,3	38,7	0,5	21,8
Total	100,0	100,0										

Fuente: Elaboración propia en base a MTySS de la Provincia de Santa Fe / SIPA.

Conclusiones

Procurando compendiar y resumir los principales hallazgos de la caracterización realizada en las páginas precedentes, entre los primeros trimestres de 2011 y 2016, las empresas del sector privado fiscalmente domiciliadas en la provincia de Santa Fe incrementaron en 28.324 el número de ocupaciones asalariadas registradas (6,1%). La variación interanual de estos puestos de trabajo, aun positiva, mostró una marcada tendencia a la desaceleración, pasando de crecer 4,7% en 2011 a 1,4% en 2016, con un piso de 0,2% en 2014. A lo largo del período hubo algunos cambios importantes en la distribución del empleo asalariado registrado

según sectores de actividad económica. Industria manufacturera fue la actividad que más demandó ocupaciones asalariadas registradas, si bien perdió 3,1% de participación (al igual que Construcción y Agricultura y ganadería, las que perdieron 5,7% y 13%), en un contexto de inflación, crisis en Brasil y carencia de divisas que la apuntalasen. Vale remarcar la expansión de Enseñanza (16,6%) y Actividades administrativas y servicios de apoyo (9,4%). Con respecto a las primeras, no debe descartarse el rol de “refugio” que cumplen en contextos de amesetamiento del empleo. Sobre las segundas, como ya se dijo, se trata de servicios (obtención de personal, servicios de seguridad y limpieza, entre otros) de demanda elástica con respecto a cambios en el nivel de actividad económica. Con respecto a la relación entre tamaño de la empresa y nivel de empleo, hacia el 1º trimestre de 2016, casi el 40% de los puestos asalariados registrados lo creó un grupo de 603 empresas que representó apenas el 1,2% del total de empresas con domicilio fiscal en la provincia. El hecho puede indicar la mayor capacidad de este tipo de firmas para afrontar los costos asociados al registro laboral así como sus menores chances de eludir la fiscalización estatal.

Con matices, estos rasgos se repitieron tanto a nivel de aglomerados como de regiones. En GR, los servicios tuvieron más preponderancia que en GSF en la generación de empleo asalariado registrado, tal como lo demuestra Actividades administrativas y servicios de apoyo (11,4% en el 1º trimestre de 2016), sector integrado por ramas sensibles a las oscilaciones de la demanda. Esta mayor diversificación del aparato productivo no deja de representar una potencial fortaleza en períodos económicamente recesivos. GR también se caracterizó por contar con una mayor presencia de empresas “pequeñas” y “medianas” que lo informado por el agregado provincial y GSF (más polarizados en empresas “micro” y “grandes”), hecho que puede interpretarse como favorable, evitando una menor exposición relativa a los vaivenes de pocas grandes empresas. Las “pequeñas” aportaron poco más del 20% del empleo asalariado registrado y las segundas, casi el 25%. Por su parte, en GSF el menor peso de Industria manufacturera lo compensó Comercio (aun perdiendo participación a lo largo del período), Enseñanza y Servicios de asociaciones y servicios personales. Otra particularidad de este aglomerado fue, como se acaba de apuntar, la concentración del empleo registrado (43,3%) en empresas “grandes”.

En el plano de las regiones, en el 1º trimestre de 2011 la 5 (Nodo Venado Tuerto) era la anteúltima en términos de participación porcentual en el empleo privado formal total mientras que en el 1º trimestre de 2016 fue alcanzada por la Región 1 (Nodo Reconquista). La Región 5, de fuerte impronta agropecuaria y metalmeccánica, fue la única que perdió puestos de trabajo.

De acuerdo a lo señalado, los cambios en la composición según sector de actividad económica del empleo asalariado registrado fueron menores. En la Región 1 (Nodo Reconquista), Agricultura y ganadería perdió participación pero Industria manufacturera y Enseñanza la ganaron. En la Región 2 (Nodo Rafaela) prácticamente no hubo modificaciones entre los primeros trimestres de 2011 y 2016. En estas dos regiones, la fuerte concentración del empleo asalariado registrado en

Industria manufacturera (con valores cercanos al 40%) marca al Estado provincial y a los Estados locales un área de intervención en pos de estimular un tejido productivo más diversificado y menos dependiente de otros centros urbanos en cuanto a servicios. En la Región 3 (Nodo Santa Fe), la caída de Industria manufacturera fue morigerada por las alzas en servicios (Enseñanza, Servicios de transporte y almacenamiento y Actividades administrativas y servicios de apoyo). En la Región 4 (Nodo Rosario), algo similar: las bajas en Agricultura y ganadería y Construcción fueron compensadas por subas en Enseñanza y Actividades administrativas y servicios de apoyo. En la Región 5 cayeron Agricultura y ganadería (13,2%) y Servicios de transporte y almacenamiento (actividad vinculada a la anterior, 8%) mientras subió Enseñanza e Intermediación financiera y servicios de seguros.

Se observa, por último, que en las regiones 1, 2 y 5 (las de menor volumen de empleo asalariado formal) primaron las empresas “micro”, si bien las “grandes” –porcentualmente menos que en las regiones 3 y 4– emplearon los mayores porcentajes de asalariados registrados (con excepción de la Región 5). El rasgo refuerza la atención que en términos de políticas públicas focalizadas merecen las unidades productivas de la escala “micro”, cuya supervivencia, consolidación y crecimiento en el tiempo es clave para apuntalar el empleo asalariado.

La evolución del empleo asalariado registrado privado en la provincia de Santa Fe ha mostrado en los últimos años ser sensible a la dinámica general de la actividad productiva provincial y nacional. Si bien actualmente crece a tasas muy bajas, el desempeño de años anteriores permite mantener el moderado optimismo de que las relaciones salariales “verdaderas”, “típicas”, “fordistas” que organizan la producción capitalista, antes que tender a extinguirse por costosas, anticompetitivas o por cambios en las preferencias de los individuos hacia el trabajo independiente, necesitan el despliegue de un ciclo de crecimiento económico sostenido en el tiempo. ¿Hay tarea más política que construir sus condiciones de posibilidad?



Referencias

1. Se sigue la definición de empleo propuesta por Neffa, quien lo considera trabajo que se hace “para obtener a cambio un ingreso, en calidad de asalariado, de empleador, o actuando por su propia cuenta [...] El mismo puede desenvolverse en el ámbito mercantil o en actividades sin fines de lucro y llevarse a cabo sin relación de dependencia o como asalariado” (Neffa, 2014: 11).
2. Esta dependencia es triple. En primer término, el trabajador se ajusta al derecho de dirección del empleador, cuya autoridad funcional debe obedecer (dependencia jurídica). En segundo lugar, el trabajador presta servicios a cuenta del beneficio del empleador (dependencia económica). Por último (dependencia técnica), el trabajador se adecua a los procedimientos y las modalidades de ejecución de tareas que fija su empleador (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, 2014, en adelante MTEySS).
3. Sea por tiempo indeterminado, por temporada, eventual, a plazo fijo o por equipo (Ley de Contrato de Trabajo N° 20.744).
4. Fuerzas asimétricas dada la disponibilidad por parte de los empleadores –al momento de acordar contratos de trabajo– de un mayor número de alternativas estratégicas que las disponibles para los trabajadores asalariados (Offe y Hinrichs, 1992).
5. En Argentina, el MTEySS define al Sistema de Seguridad Social como “el conjunto de regímenes y normas adoptadas por el Estado que tiene como objetivo mantener el nivel de vida de la población y

asistir a los necesitados mediante prestaciones en dinero y servicios, cuando son afectados por contingencias consideradas socialmente protegibles” (Administración Nacional de la Seguridad Social, 2011: 15). De acuerdo con Curcio, este sistema provee certidumbre y asegura a las personas “frente al riesgo de pérdidas de ingresos o shock de gastos asociados con el retiro en la vejez, invalidez, enfermedad, accidentes, fallecimiento o situación de desempleo” (2011: 33). El Sistema de Seguridad Social se compone por 1) el Sistema Único de Seguridad Social (integrado por los subsistemas a. previsional –SIPA, ley N° 26.425/08–; b. de asignaciones familiares –ley N° 24.714/96–; c. de desempleo –ley N° 24.013/91–; de riesgos del trabajo –ley N° 24.557/95– y 2) por el Sistema Nacional del Seguro de Salud (integrado por el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados –ley N° 19.032/71– y por las obras sociales nacionales –ley N° 23.660/89–) (Curcio, 2011).

6. En años recientes, el fomento a tales “empleos típicos” contó con la sanción de leyes como la N° 25.877/04 (“Ordenamiento del régimen laboral y promoción del empleo”) y la N° 26.476/08 (“Régimen de regularización del empleo no registrado y promoción y protección del empleo registrado”) tendientes a reducir contribuciones patronales en casos de contratación de mano de obra.

7. El empleo asalariado “en negro”, tal como se conoce popularmente al empleo asalariado no registrado ante las agencias estatales vinculadas al Sistema de Seguridad Social, representa la máxima desprotección para el trabajador y su familia ya que, formalmente (*de jure*), el vínculo laboral con el empleador no existe.

8. El empleo precario es aquel que se caracteriza por su “debilidad en cuanto a la permanencia de la relación salarial de dependencia, con sus implicancias jurídicas y económicas en materia de estabilidad así como de protección legal y de seguridad social” (Neffa, 2014: 41). Esta definición comprende asalariados no registrados, asalariados fraudulentos y contratados por tiempo determinado, a jornada parcial y por agencias de empleo.

9. En igual período (1° trimestre de 2004/1° trimestre de 2011), en GR, los asalariados pasaron del 68,8% al 75,9% del total de ocupados mientras que en GSF esta participación no se modificó (73,4% y 73,8%). Estimación propia en base a microdatos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH)-INDEC.

10. El SC no brinda información referida a asalariados no registrados –sin descuento jubilatorio–, trabajadores independientes –cuentapropistas y patrones–, trabajadores familiares sin remuneración, empleados del Estado y servicio doméstico, aspectos en cambio sí relevados por la EPH y la EAHU.

11. En sentido estricto, de acuerdo al informe “Indicadores socioeconómicos” de la EPH, en el 1° trimestre de 2015 (último dato disponible para el período abordado en este trabajo), el porcentaje de asalariados sin descuento jubilatorio fue 30,2% en Gran Rosario y 28,7% en Gran Santa Fe (INDEC, 2015).

12. Dicha nota metodológica explica que los empleadores pueden declarar domicilio fiscal en la Provincia de Santa Fe aunque el establecimiento productivo opere, de hecho, fuera de ella. En estos casos, el SC acarrea dos sesgos: a) contabiliza como ocupados santafesinos trabajadores que residen en otra provincia y b) no contabiliza como empleo santafesino la mano de obra provincial en relación de dependencia con empresas que operan en la provincia pero tienen domicilio fiscal fuera de ella. A modo de ejemplo, los trabajadores de una empresa instalada en la Provincia de Santa Fe cuyo domicilio fiscal radica en provincia de Buenos Aires no son contabilizados como ocupados santafesinos y sí son contabilizados como tales los trabajadores de una empresa con domicilio fiscal en la Provincia de Santa Fe pero instalada en provincia de Buenos Aires.

13. El aglomerado GSF incluye las siguientes localidades: Santa Fe, Santo Tomé, Sauce Viejo, Recreo, Arroyo Leyes y San José del Rincón.

14. Las localidades incluidas en el aglomerado GR son Rosario, Funes, Soldini, Pérez, Villa Gobernador Gálvez, Puerto General San Martín, San Lorenzo, Granadero Baigorria, Capitán Bermúdez, Fray Luis Beltrán y Roldán.

15. La Región 1 tiene por ciudad nodo a Reconquista e incluye localidades de los departamentos Vera, General Obligado y San Javier. La Región 2, con nodo en la ciudad de Rafaela, abarca localidades de los departamentos Castellanos, 9 de Julio, San Cristóbal y San Martín. La Región 3 (nodo en Santa Fe) comprende localidades de los departamentos San Justo, sur de San Javier, Garay, Las Colonias, La Ca-

pital y parte de San Jerónimo. La Región 4, nodo en Rosario, hace lo propio con los departamentos San Martín (sur), parte de San Jerónimo, Belgrano, Iriondo, San Lorenzo, parte de Caseros, Rosario y parte de Constitución. Por último, la Región 5 tiene por ciudad nodal a Venado Tuerto y reúne localidades de los departamentos General López, parte de Caseros y parte de Constitución.

16. Para más información sobre el PEP y el proceso de regionalización iniciado en 2008 y financiado parcialmente por Urb-Al III, consultar Provincia de Santa Fe (2008).

17. El PIB creció en el período 2011-2014 pero mermando su dinámica: 8,4%, 0,8%, 2,9% y 0,5% (Banco Mundial, 2016). Para la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), los valores fueron ligeramente diferentes: 6% (2011), -1% (2012), 2,4% (2013), -2,5% (2014) y 2,5% (2015) (CEPAL, 2016).

18. Por cuestiones de espacio no se desarrollan aquí las distintas interpretaciones que explican las causas del alza en los precios internos.

19. La soja –sembrado que ocupa el 30% de la superficie de la Provincia de Santa Fe– alcanzó una cotización cercana a los US\$600 hacia fines de 2008 y tuvo un precio fluctuante en 2009 y 2010, ubicándose por entonces en torno a los US\$350.

20. Estimación propia para el total de aglomerados urbanos en base a microdatos de la EPH-INDEC. A la fecha, los microdatos correspondientes al 1° trimestre de 2016 no han sido publicados por el INDEC.

21. Para profundizar sobre los detalles de este proceso recesivo iniciado en Estados Unidos con una crisis financiera y luego expandido hacia otras economías consultar Machinea (2009) y Krugman (2012).

22. Agricultura y ganadería aportó 8,9% del PBG de 2015, Industria manufacturera 18,9%, Comercio 16% y Servicios 24% (Provincia de Santa Fe, 2016b). Entre otros rasgos, cabe mencionar que el territorio santafesino alberga el polo exportador agroindustrial aceitero y cerealero más grande del mundo (emplazado en las localidades de Puerto General San Martín, Timbúes y San Lorenzo), un importante complejo metalmeccánico (Las Parejas, Firmat) y dos de las principales cuencas lecheras de Sudamérica (cuencas Centro y Sur).

23. A modo de ejemplo, para agosto de 2014, en la Provincia de Santa Fe el número de trabajadores beneficiados con REPRO se ubicó entre 5.800 y 6.000 (Diario *Uno* Santa Fe, 2014).

24. Estimación propia en base a microdatos de la EPH-INDEC.

Bibliografía

ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (2011), *Marco conceptual del sistema de estadísticas e indicadores del Sistema Integrado Previsional Argentino*. Disponible en: http://observatorio.anses.gob.ar/archivos/documentos/Cuadernillo_MARCO%20CONCEPTUAL.pdf. Fecha de consulta: 31/05/17.

BANCO MUNDIAL (2016), *Indicadores del desarrollo mundial*. Disponible en: <http://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?locations=AR>. Fecha de consulta: 07/08/16.

L. BECCARIA y P. GALÍN (2002), *Regulaciones laborales en Argentina. Evaluaciones y propuestas*, Buenos Aires, Fundación OSDE-CIEPP.

F. BERTRANOU y L. CASANOVA (2014), *Informalidad laboral en Argentina. Segmentos críticos y políticas para la formalización*, Buenos Aires, OIT.

M. BUSSO y P. PÉREZ (2010), “Introducción”, en P. PÉREZ y M. BUSSO (Coords.), *La corrosión del trabajo. Estudios sobre informalidad y precariedad laboral*, Buenos Aires, Miño y Dávila.

R. CASTEL (1997), *La metamorfosis de la cuestión social: una crónica del salariado*, Buenos Aires, Paidós.

R. CASTEL (2004), *La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?*, Buenos Aires, Manantial.

CENTRO DE ESTUDIOS PARA EL DESARROLLO ARGENTINO (2012), *La anatomía del nuevo patrón de crecimiento y la encrucijada actual. La economía argentina en el período 2002-2010*, Buenos Aires, Cara o Ceca.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (2016), *Argentina: perfil nacional económico*. Disponible en: http://interwp.cepal.org/cepalstat/Perfil_Nacional_Economico.html?pais=ARG&idioma=spanish. Fecha de consulta: 02/06/17.

- R. CORTÉS y A. MARSHALL (1991), “Estrategias económicas, intervención social del Estado y regulación de la fuerza de trabajo”, en *Estudios del Trabajo*, Buenos Aires, N° 1.
- J. CURCIO (2011), “ Descripción del Sistema de Seguridad Social: componentes al cabo de la década del ‘90 y de la primera década del siglo XXI”, en C. DANANI y S. HINTZE (Coords.), *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990/2010*, Los Polvorines, Universidad Nacional de General Sarmiento.
- M. DAMILL y R. FRENKEL (2015), “La economía argentina bajo los Kirchner: una historia de dos lustros”, en C. GERVASONI y E. PERUZZOTTI (Eds.), *¿Década ganada? Evaluando el legado del kirchnerismo*, Buenos Aires, Debate.
- DIARIO UNO SANTA FE (2014), “En la Provincia de Santa Fe son cerca de 6.000 los beneficiarios de Repro”. Disponible en: <http://www.unosantafe.com.ar/en-la-provincia-santa-fe-son-cerca-6000-los-beneficiarios-repro-n855435>. Fecha de consulta: 12/08/16.
- FEDERACIÓN INDUSTRIAL DE SANTA FE (2014), *Informe de actualidad industrial de Santa Fe*, diciembre, N° 32. Disponible en: http://www.fisfe.com/economia.php?id_pag=2&id_sec=47. Fecha de consulta: 12/08/16.
- S.FELDMAN y P. GALÍN (1990), “Nota introductoria”, en P. GALÍN y M. NOVICK (Comps.), *La precarización del empleo en la Argentina*, Buenos Aires, CEAL, CIAT-OIT, CLACSO.
- A. GORZ (1981), *Adiós al proletariado: más allá del socialismo*, Barcelona, Viejo Topo.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS (2003), *La nueva Encuesta Permanente de Hogares de Argentina. 2003*. Disponible en: http://www.indec.gov.ar/ftp/cuadros/sociedad/Metodologia_EPHContinua.pdf. Fecha de consulta: 06/08/16.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS (2015), *Encuesta Permanente de Hogares. Indicadores socioeconómicos. Resultados del primer trimestre 2015*. Disponible en: http://www.indec.mecon.ar/uploads/informesdeprensa/indicadores_eph_1trim15.pdf. Fecha de consulta: 08/08/16.
- P. KRUGMAN (2012), *¡Acabada ya con esta crisis!*, Barcelona, Crítica Editorial.
- M. KULFAS (2016), *Los tres kirchnerismos. Una historia de la economía argentina 2003-2015*, Buenos Aires, Siglo Veintiuno.
- J. LINDENBOIM, L. SERINO y M. GONZÁLEZ (2000), “La precariedad como forma de exclusión”, en *Cuadernos del CEPED*, N° 4, Buenos Aires, FCE-UBA.
- J. L. MACHINEA (2009), “La crisis financiera internacional: su naturaleza y los desafíos de política económica”, *Revista CEPAL*, N° 97, México, CEPAL.
- D. MÉDA (1998), *El trabajo: un valor en peligro de extinción*, Buenos Aires, Gedisa.
- MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL (2014), *Guía de orientación para la contratación de trabajadores*. Disponible en: http://www.trabajo.gov.ar/downloads/infoutil/Guia_Contrataciones.pdf. Fecha de consulta: 05/08/16.
- MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL (2016), *Programa de Recuperación Productiva*. Disponible en: <http://www.trabajo.gov.ar/prp/>. Fecha de consulta: 12/08/16.
- R. MIZRAHI (1989), “Las condiciones fundacionales del sector informal urbano”, en *Desarrollo Económico*, N° 112, Buenos Aires, IDES.
- A. MONZA (2002), *Los dilemas de la política de empleo en la coyuntura argentina actual*, Buenos Aires, CIEPP-OSDE.
- J. C. NEFFA (2008), “Empleo informal, trabajo no registrado y trabajo precario. Dimensiones teóricas y conceptuales”, en J. C. NEFFA (Coord.), *La informalidad, la precariedad laboral y el empleo no registrado en la Provincia de Buenos Aires*, Buenos Aires, Ministerio de Trabajo de la Provincia de Buenos Aires – CEIL– PIETTE CONICET.
- J. C. NEFFA (2010), “Naturaleza y significación del trabajo/empleo precario”, en M. BUSSO y P. PÉREZ (Coords.), *La corrosión del carácter. Estudios sobre informalidad y precariedad laboral*, Buenos Aires, Miño y Dávila – CEIL–PIETTE CONICET.
- J. C. NEFFA (2014), *Actividad, empleo y desempleo. Conceptos y definiciones*, Buenos Aires, CEIL PIETTE CONICET.
- C. OFFE y K. HINRICHS (1992), “Economía social del mercado de trabajo: los desequilibrios de poder primario y secundario”, en C. OFFE, *La sociedad del trabajo*, Madrid, Alianza Universidad.

PROVINCIA DE SANTA FE (2008), *Plan Estratégico Provincial*. Disponible en: http://www.santafe.gov.ar/index.php/plan_estrategico_provincial. Fecha de consulta: 08/08/16.

PROVINCIA DE SANTA FE (2014a), *Nota metodológica*. Disponible en: <http://www.santafe.gov.ar>. Fecha de consulta: 08/08/16.

PROVINCIA DE SANTA FE (2014b), *Clasificador de Actividades Económicas (Formulario AFIP N° 883)*. Disponible en: <http://www.santafe.gov.ar>. Fecha de consulta: 03/06/17.

PROVINCIA DE SANTA FE (2016a), *Producto Geográfico Bruto a precios constantes de 1993 según categoría. Variaciones anuales, en porcentaje. Provincia de Santa Fe. Período 1993-2015*. Disponible en: <https://www.santafe.gov.ar>. Fecha de consulta: 11/08/16.

PROVINCIA DE SANTA FE (2016b), *Producto Geográfico Bruto a precios constantes de 1993 según categoría. Provincia de Santa Fe. Período 1993-2015*. Disponible en: <https://www.santafe.gov.ar>. Fecha de consulta: 11/08/16.

J. RIFKIN (1995), *El fin del trabajo. Nuevas tecnologías contra puestos de trabajo: el nacimiento de una nueva era*, México, Paidós.

M. SCHORR (2012), “Argentina: ¿nuevo modelo o `viento de cola`? Una caracterización en clave comparativa”, en *Nueva Sociedad*, N° 237, Buenos Aires, Fundación Ebert.

V. TOKMAN (1991), “Introducción: dos décadas de sector informal en América Latina”, en V. TOKMAN (Comp.), *El sector informal en América Latina. Dos décadas de análisis*, México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.

UNIVERSIDAD CATÓLICA ARGENTINA (2016), *Estructura social del trabajo y calidad de las inserciones laborales en la Argentina (2010-2015). Desafíos para las actuales políticas sociales y de empleo*, Buenos Aires, Observatorio de la Deuda Social.

Recibido: 17/08/2016. Aceptado: 11/07/2017.

Martín Carné, “El empleo asalariado registrado creado en la Provincia de Santa Fe por empresas del sector privado: atributos y dinámica reciente (2011-2016)”. Revista *Temas y Debates*. ISSN 1666-0714, año 21, número 34, julio-diciembre 2017, pp. 127-155.

Libro: **Coaliciones Políticas. La Argentina en Perspectiva**

Torcuato S. Di Tella

El Ateneo, Buenos Aires, 2015 (352 pp.)

Juan Bautista Lucca

Investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas y docente de la Universidad Nacional de Rosario, Argentina.

E-mail: juanlucca@hotmail.com

Luego de una inigualable carrera académica vinculada al análisis y la gestión de lo político, Torcuato Di Tella publicó en 2015 uno de sus últimos esfuerzos intelectuales, antes de fallecer en junio del año siguiente. *Coaliciones Políticas* es un libro de una erudición encomiable, un conocimiento comparativo profuso y descomunal, que reflexiona y recupera experiencias de construcción política a lo largo de la historia en nuestro país, en contraste con los derroteros y avatares de otras latitudes, en pos de descifrar la filigrana zigzagueante –pero evidente gracias a la labor del autor– de la lógica de acumulación de poder político.

A lo largo del texto, escrito con pluma ligera pero sapiente, el lector encontrará frases sugerentes e incisivas que incitan a una lectura, pero especialmente al asombro y la reflexión, como por ejemplo:

“El bonapartismo fue en gran medida un antecedente del populismo (...) se trataría de una variante más conservadora de los movimientos nacional-populares que prevalecieron en América Latina y otras partes del Tercer Mundo un siglo más tarde” (p.68).

“El PMDB brasileño es algo así como una bolsa en la que se hubieran echado no solo la Unión Cívica Radical (UCR), sino los partidos provinciales y los sectores conservadores peronistas del interior del país” (p. 155).

“Otro de los “problemas” de Canadá es que el peronismo no existe, ni hay nada ni de cerca parecido” (p. 290).

Como puede intuirse, a lo largo del libro, de fondo, está siempre latente la empresa de “entender al peronismo”, su singularidad e ideas, cuando no sus ideologías y bases sociales, recuperando cómo la lógica nacional-popular es una trama interpretativa que atraviesa y trasunta diversas latitudes y temporalidades, permitiendo que la historia alumbré el presente y haga comprensible los derroteros y atributos de este fenómeno político.

Para llevar adelante esta tarea, el autor estructura el libro en diez capítulos, una introducción y un epílogo (que bien podrían tener la entidad de capítulo), a lo lar-

go de 352 páginas. En un primer momento, la mirada de Di Tella tiene un fuerte componente histórico, al buscar las raíces de los movimientos nacional-populares en la historia post independentista latinoamericana y en el “cesarismo popular” de Juan Manuel de Rosas en la historia argentina en particular (capítulos 1 y 2).

En un segundo momento, el autor plantea el contraste de la política en Argentina con la experiencias de Chile y Brasil en tanto casos “similares”, poniendo el acento en la comparación de la dinámica de las clases sociales en el parangón con el país trasandino por un lado, y analizando la configuración del liderazgo de Getulio Vargas o “Lula” en relación al país del “Orden y Progreso” (capítulos 3 y 4).

En un tercer momento, el autor propone comprender al peronismo a la luz de la evolución histórica del pensamiento socialista, ya fuere en Argentina de la mano de figuras como las de Juan B. Justo, en Perú con el APRA de Víctor Haya de la Torre, en el México post revolucionario del Maximato y el Cardenismo, en las experiencias del “socialismo del siglo XXI” latinoamericano, o inclusive en la crisis y transformación del socialismo europeo en casos como los del laborismo británico o la socialdemocracia alemana (capítulos 5, 6 y 9).

En un cuarto momento, Di Tella propone la comparación del peronismo argentino con la dinámica política de los Estados Unidos y Canadá, en pos de utilizar a ambos países como casos negativos; es decir, como experiencias en las que las condiciones de partida para la aparición de un movimiento nacional-popular estaban dadas, sin embargo la dinámica de agregación y estructuración del poder derivó en la ausencia de un fenómeno similar (capítulos 7 y 8).

Por último, en el capítulo 10, el autor propone un recorrido en torno a las teorías de la formación de coaliciones, auscultando el peso de los actores que la componen, recuperando la importancia de las afinidades entre estos actores y la dinámica sólida o etérea de estructuración de las mismas, siempre a la luz de una pluralidad de casos históricos que van de Rosas a F. D. Roosevelt, de Vargas a Charles De Gaulle, de Agustín de Iturbide a Silvio Berlusconi, entre otros.

El epílogo, sin lugar a dudas el punto anhelado de llegada de la reflexión de Di Tella, es un esfuerzo encomiable por comprender la coyuntura electoral argentina de 2015, desentrañando la presencia –por primera vez de forma democrática, mayoritaria y competitiva– de una fuerza partidaria de derecha liberal como es el caso del PRO de Mauricio Macri por un lado, y la dinámica de fragmentación y (des) unión del peronismo bajo el halo kirchnerista por el otro. La imaginación de la lógica de la formación de una coalición ganadora en base a los múltiples fragmentos del sistema (Macri, Massa, radicales, socialistas, kirchneristas, entre otros) es el juego final que emprende Di Tella, el cual resuelve a lo Maquiavelo, asintiendo: “Es la historia, ¡avívense!” (p. 345).

Coaliciones Políticas. La Argentina en Perspectiva es un libro de lectura obligada para aquellos legos interesados en la política argentina, pero también una referencia ineludible para los académicos avocados a poner en tensión sus argumentos sobre la dinámica de obtención, acumulación y extensión del poder político en nuestro país. En definitiva, este es un libro excepcional e ineludible por su rigurosidad analítica y su pretensión interpretativa, pero también original y aprehensible

por su vuelo intelectual y prosa ajustada; es decir, un legado digno de recordar bajo el nombre de Torcuato Di Tella. 

Libro: **Latin American Populism in the Twenty-First Century**

Carlos de la Torre and Cynthia J. Arnson (Eds.)

Woodrow Wilson Center Press, Washington, D.C. / The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 2013 (416 pp.)

Martín Retamozo

Investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas en el Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de La Plata, Argentina.

E-mail: martin.retamozo@gmail.com

*Pues entonces se acerca el momento
en que suele aparecer el espectro.*
(Hamlet. W. Shakespeare)

Sobre el populismo se han repetido hasta el hartazgo dos cuestiones: su elusividad como concepto y su eterno retorno. Quizás, la mejor figura que sintetiza ambos aspectos es la de “fantasma” que Marx usó para el Comunismo en 1848 y recuperaron Gellner y Ionescu¹ en un libro fundacional sobre el tema. Como los espectros difíciles de definir en su naturaleza, poliformes y ubicuos, persistentes y acechantes, el populismo ronda entre nosotros perturbando a la academia como a Hamlet el fantasma de su padre. En los inicios del siglo XXI, la preocupación por el fenómeno en América latina cobró fuerza por emergencia de populismos de signo ideológico opuesto a los (neo) populismos neoliberales y, de cierto modo, más ligados a los populismos clásicos, en el marco del “giro a la izquierda” en la región. La atención de numerosos estudios y de organismos internacionales se posó sobre estos procesos emergentes para analizar sus condiciones de posibilidad, sus anatomías y, quizás, realizar sus autopsias.

En este contexto, el libro se ocupa centralmente de una de las obsesiones de buena parte de la academia norteamericana: la relación del populismo y (los gobiernos de izquierda) con la democracia liberal.² El volumen es producto de un proyecto de investigación de The Wilson Center: “Democratic Governance and the ‘New Left’ in Latin America”³, que incluye a investigadores latinoamericanos, norteamericanos y británicos que vienen publicando sobre el tema, algunos de ellos considerados referencia ineludible en los estudios sobre la región en el mundo anglosajón.

El primer capítulo, *Evolution of Latin American Populism and the Debates Over Its Meaning*, oficia como la introducción a cargo de los compiladores y suministra valiosas pistas para pensar la construcción del campo de estudios sobre el populismo latinoamericano visto desde el mundo anglosajón y, particularmente, desde los Estados Unidos. Allí conceden que “The reemergence of populism

as part of the discussion of contemporary politics in Latin America is, for the most part, a product of the regime and persona of Hugo Chávez” (De la Torre y Arnson, 2013: 2), algo que es una clave no sólo para comprender la óptica de algunos trabajos del libro, sino de una significativa mayoría de estudios sobre la temática que se han producido en los últimos años en Estados Unidos. En efecto, la obnubilación de la figura de Chávez suele eclipsar matices y diferencias entre lo que se engloba como populismo, tanto para hablar de los tres casos hermanos (Venezuela, Bolivia y Ecuador) como para la inclusión de otros casos de giro a la izquierda en cuyo caso su inclusión en “populismo” suele ser más debatida (Argentina, Uruguay, Brasil) o excluida Chile, Perú, Colombia. De la Torre y Arnson reconocen que entre los estudiosos norteamericanos sobre el tema hay un debate relacionado con la relación de estos populismos y la democracia (liberal). Mientras que para algunos autores, los populismos se encuentran en abierta oposición, otros recuperan aspectos “democratizadores” de las experiencias populistas como respuestas a la situación social instaurada por la ortodoxia neoliberal y las crisis en las formas de representación.

En el campo académico, uno de los principales debates sobre el populismo es, sin dudas, la disputa por su definición. Más allá de que el libro contiene diferentes enfoques sobre el tema, los editores se inclinan por señalar algunas características centrales: “As a form of governance, discourse, and political representation, populism posits and fosters division between ‘the people’ and ‘the oligarchy’” (p.7), que a su vez se traduce en una lucha entre el bien y el mal, y la relación directa entre el líder y sus seguidores por sobre las mediaciones institucionales. Centrados en el objeto del libro, los autores reconocen que aún con tensiones con instituciones de la democracia liberal y los agentes del mercado, los gobiernos llamados populistas del siglo XXI han obtenido buenos resultados en cuanto a la reducción de la pobreza y la desigualdad en la región marcada por inequidades históricas y estructurales.

En el capítulo 2, *Parties and Populism in Latin America*, Kenneth Roberts, uno de los principales estudiosos norteamericanos sobre partidos políticos en la región, parte de la preocupación por excelencia de los politólogos con respecto al populismo: su relación con los partidos (y los efectos sobre el sistema político) y la democracia. Roberts repone el argumento del populismo como un fenómeno originado en la debilidad de las instituciones que, especialmente en coyunturas críticas, funcionan de condición de posibilidad para la emergencia de líderes populistas. Allí un *outsider* de la política puede obtener réditos a partir de dos mecanismos: activación y conversión. Para el autor, la transición de América latina hacia el libre mercado durante los años ochenta y noventa tuvo un impacto desestructurador de los sistemas de partidos tradicionales que abrió espacio para la emergencia de nuevos líderes y movimientos populistas. No obstante, a diferencia del populismo clásico, estas expresiones políticas (y el autor cita fundamentalmente el caso venezolano y el ecuatoriano) tuvieron/tienen dificultades para consolidarse como partidos dependiendo, aún más, de la función unificadora del liderazgo carismático. Los efectos de esta baja institucionalidad se trasladan también al sistema

político que tiene problemas para estabilizarse como un sistema plural y competitivo. En el plano de la representación política, sin embargo, el autor concede que el populismo es una forma de respuesta alternativa para la inclusión de intereses y sentimientos desatendidos por otras formas políticas, la cual, sin embargo, no considera capaz de resolver dicha crisis de representación. La excepción posible, para el autor, es Bolivia que debido al patrón de movilización (desde abajo hacia arriba) conviene a su juicio ser excluido del rótulo de populismo y ubicado bajo el de “movimiento de izquierda”.

En *Populism in Democratic Times: Populism, Representative Democracy, and the Debate on Democratic Deepening*, el capítulo 3, Enrique Peruzzotti analiza la relación entre la representación política y el populismo. En una dimensión descriptiva, el autor reconoce la presencia de tres tipos de democracias: minimalista, delegativa y populista. En consonancia con Roberts (cap. 2) pero menos preocupado por el desempeño de los partidos políticos, Peruzzotti pone como condición del populismo cierta imposibilidad de representación de intereses y demandas populares por parte de las instancias de mediación representativa en las democracias modernas. El populismo, entonces, ofrece una forma de construir identidades (el autor sigue en este punto a Ernesto Laclau), no obstante los controles (*accountability*) que contempla son mínimos y reduce las elecciones a una instancia de “autorización”. En consecuencia, tiende a socavar las instituciones de la democracia representativa, en particular aspectos liberales que a juicio del autor le son constitutivos como la preservación de derechos fundamentales, la separación de poderes y las mediaciones representativas (partidos, sindicatos, opinión pública). Radica allí el peligro del populismo y la razón por la que se lo ha vinculado a la idea de “democracia delegativa” de Guillermo O’Donnell. Para O’Donnell, sin embargo, aquello que en los años noventa se identificaba como democracias delegativas (y para otros “neopopulismo”) era sensiblemente diferente a los populismos clásicos, en particular en su gramática de movilización social. En una dimensión normativa, la propuesta de Peruzzotti es superar las versiones minimalistas, delegativas y populistas de representación, por un lado, a partir de la construcción de formas de representación democrática que institucionalicen un conjunto de mediaciones capaces de restituir el vínculo Estado y sociedad, y, por otro, una sólida trama de mecanismos de rendición de cuentas y *accountability* social. La pregunta abierta, como siempre en estos casos, interroga por los actores socio-políticos capaces de reinstituir los espacios de deliberación pública como semilleros de esas formas de representación que el autor postula como “realista” sin desarrollar su argumento.

Francisco Panizza presenta el capítulo 4, *What Do We Mean When We Talk About Populism?* Allí parte de cierto acuerdo, en al menos una parte de la academia, sobre la centralidad del discurso dicotómico como característico del populismo en línea con lo apuntado por los editores del volumen. Al considerar al populismo en su aspecto discursivo, Panizza sugiere hablar de “intervenciones populistas” capaces de establecer procesos de identificación colectiva antes que calificar a actores o a regímenes con ese término. En consecuencia sostiene

la importancia de analizar la relación entre discurso populista y las formas de representación, así como el contenido normativo, en ocasiones invisibilizado. En cuanto estrategia y forma del discurso político, el populismo tiene diferentes efectos constitutivos. Panizza distingue un tipo de populismo “de mayorías” fundamentalmente antagónico y polarizado de un populismo “bueno” que, a la vez que denuncia las exclusiones del sistema político, busca una ampliación de la democracia contribuyendo, incluso, al pluralismo. Esto implica repensar la relación entre populismo y democracia, el cual no puede realizarse, a juicio del autor, abstrayendo los contextos en los cuales los fenómenos populistas se desarrollan. Panizza expone, luego, un análisis de la figura del ex presidente uruguayo José “Pepe” Mujica, envuelto en un debate sobre las acusaciones de “populismo” que él mismo ha respondido con el giro “Más populista será tu Abuela”, que oficia de subtítulo al capítulo. De esta forma aporta al “caso Uruguayo” que no es contemplado en la sección de estudios de caso.

Populism and Social Policy in Latin America, el capítulo 5 a cargo de Kurt Weyland comienza con dos afirmaciones: América latina es una de las regiones más desiguales del planeta y la social democracia europea ha sido el modelo más exitoso en cuanto a crecimiento y bienestar. A partir de allí lanza el interrogante ¿por qué en América latina han sido escasos los pasos en esa dirección? Para Weyland, excepto Chile, Costa Rica y algunos pasos de Brasil bajo la presidencia de Cardoso, los proyectos que se plantearon superar las situaciones de exclusión han sido liderados por populistas (que califica como personalistas y plebiscitarios) con escasa capacidad de sustentabilidad para los cambios producidos a diferencia de las introducidas por variantes socialdemócratas. El modo de aportar evidencia empírica a esta afirmación es una polémica comparación entre las políticas de Chile (bajo la Concertación) y Brasil (bajo los gobiernos de Cardoso y Lula) como exponentes socialdemócratas, por un lado, y las políticas de Fujimori en Perú y Chávez en Venezuela, por el otro.

From the Peróns to the Kirchners: Populism in Argentine Politics de Hector E. Schamis, en el capítulo 6, propone una mirada algo diferente al resto de los autores y considera al populismo desde una concepción cercana a la que había tenido el estructural funcionalismo, por lo tanto como un momento histórico. Esto es: un movimiento político, nacionalista, multclasista y corporativo, encabezado por un líder carismático que tiene un proyecto de industrialización por sustitución de importaciones que incluye a sectores excluidos y promueve reformas distributivas. En consecuencia, para el autor, luego de la crisis del modelo ISI cualquier intento de reutilizar el concepto bajo una idea de “neo” o “nuevo” carece de sentido analítico. En una segunda parte Schamis ensaya un recorrido sobre del proceso de desmantelamiento del patrón ISI y la apertura de una fase “populista” que resta a su juicio por conceptualizar. Con el concepto de populismo cuestionado como herramienta analítica para los procesos de las últimas cuatro décadas, el autor emprende una exposición de los avatares políticos de la Argentina desde la dictadura militar hasta el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner al que caracteriza por el clientelismo y la contracción de poder en un marco de un sistema político disperso.

Populism, Neopopulism, and the Left in Brazil: From Getúlio to Lula de Leslie Bethell, el capítulo 7 dedicado a Brasil, propone un recorrido historiográfico desde el populismo clásico (que Vargas comparte con Cárdenas y Perón) hasta el neopopulismo de Collor de Mello y la pregunta por la relación del populismo con Lula da Silva e incluso con su sucesora, Dilma Rousseff. En relación con este punto, el autor destaca la sólida presencia del *Partido dos Trabalhadores* y las políticas “responsables” en materia fiscal de Lula como rasgos distintos del populismo. Más allá de ser en ocasiones ligado populismo, Lula no tiene un discurso típicamente populista en tanto no lo construye sistemáticamente contras las elites o el imperialismo, aun cuando reivindica a “o povo”. En un sentido similar se inscribe el discurso de su sucesora, Dilma Rousseff.

Populism in Peru: From APRA to Ollanta Humala es el tema del capítulo 8, a cargo de Cynthia McClintock, en el que se analizan las figuras de renombrados populistas de distintas eras desde Haya de la Torre hasta Ollanta Humala en un país que tiene una rica tradición populista. A partir de la definición elaborada en la introducción al volumen, la autora repasa los momentos populistas en particular los gobiernos de Alan García, Alberto Fujimori y Humala. En referencia al populismo del siglo XXI, más allá de los antecedentes de Humala con un estilo populista en anteriores momentos políticos, para la autora la campaña de 2011 no se estructuró en esa lógica dicotómica y, mucho menos, es la orientación de sus políticas de gobierno luego de su asunción.

En el capítulo 9, *Populism, Rentierism, and Socialism in the Twenty-First Century: The Case of Venezuela*, Margarita López Maya y Alexandra Panzarelli realizan un interesante análisis de las condiciones de posibilidad del chavismo (la crisis de representación, la situación económica, las exclusiones y la dinámica insatisfecha). Para las autoras la emergencia de Hugo Chávez como expresión de demandas populares generó tensiones con el *statu quo*, las cuales fueron resueltas en favor del primero gracias a estrategias políticas pero también la autonomía relativa de un Estado capaz de aprovechar los recursos provenientes del petróleo. No obstante, luego de construir su hegemonía en la que parecía ampliarse la democracia, el liderazgo de Chávez comenzó, a juicio de las autoras, un proceso increíble de concentración de poder y autoritarismo.

En *From the MNR to the MAS: Populism, Parties, the State, and Social Movements in Bolivia since 1952*, el capítulo 10, John Crabtree realiza un estudio de la relación entre movimientos sociales, partidos políticos y el Estado en ese país durante los últimos sesenta años. Para el autor, la presencia de movimientos sociales (sindicales, campesinos, indígenas) fuertes, en contraposición a la matriz Estado-céntrica, le otorga al régimen boliviano especificidades en el contexto latinoamericano. Esta movilización y organización desde abajo ha marcado la relación entre Estado y sociedad en la historia reciente de Bolivia desde la revolución de 1952 hasta el gobierno de Evo Morales. En la actualidad, el legado populista en Bolivia, a su entender, es resignificado con una apelación hacia lo “popular” (como reivindicación de la movilización desde abajo) que ha permitido la apertura a una reconfiguración (en proceso) de la relación entre Estado, partidos y movimientos sociales en la Bolivia de hoy.

César Montúfar, un político opositor al presidente de Ecuador, escribe el capítulo 11, *Rafael Correa and His Plebiscitary Citizens Revolution*. A diferencia de los capítulos en que se abordan casos, aquí no se presenta una reconstrucción histórica del populismo en Ecuador sino un ensayo específico sobre el “correísmo”, su estrategia de campaña permanente y el intento de refundar una legitimidad plebiscitaria. El autor sostiene que la Revolución ciudadana es una forma de populismo radical promovida desde arriba que busca destituir y reinstaurar el régimen político autoritario, basado en la concentración de poder, la restricción de libertades individuales y contrario al pluralismo democrático.

En el capítulo 12, *Politicizing Insecurity: Uribe's Instrumental Use of Populism*, Ana María Bejarano explora la ausencia de populismo en Colombia (luego de las fallidas experiencias con distinta orientación por parte de Jorge E. Gaitán y Gustavo Rojas Pinilla) y se pregunta por las particularidades del “fenómeno Uribe” en este aspecto. Uribe ha sido incluido en el “neopopulismo tardío” por su articulación de posiciones neoconservadoras y su fuerte liderazgo en el ejercicio de la presidencia. No obstante, para la autora más que hablar de Uribe como un populista es adecuado identificar las intervenciones populistas en su estrategia política de politizar la inseguridad y la violencia en un registro dicotómico de su discurso. Tomando la definición de Carlos de la Torre, la autora argumenta que si bien existen elementos populistas en el discurso de Uribe en cuanto a la dicotomía entre buenos y malos (en su caso, los grupos armados, fundamentalmente las FARC) éste no estructura un clivaje pueblo/oligarquía (ni de lucha de clases), no propone una política de redistribución inclusiva ni fortalece el Estado como agente de intervención, por lo tanto no completaría para la calificación de populismo.

Los debates sobre el populismo y el giro a la izquierda de la región han originado una fuerte polémica entre quienes reconocen en las experiencias populistas un proceso complejo de ampliación de la democracia y quienes propenden a señalar el déficit democrático-liberal. Por supuesto lo que está en juego en los análisis no es sólo la esquivada definición de populismo sino también la concepción de democracia que se sostiene. Como los mismos editores reconocen, la dimensión conceptual y analítica no está escindida de los juicios normativos y las legítimas preferencias ético-políticas de los autores. En ocasiones se ha asumido, sin discusión, una concepción liberal-procedimental de la democracia representativa como parámetro para juzgar a los populismos o “describirlos objetivamente” como autoritarismos, en muchos casos sin investigación empírica que sustente los argumentos. Este volumen, en sus mejores capítulos, logra evitar esta tentación. La inclusión de estudios de casos nacionales es una excelente iniciativa para quienes se aproximan por primera vez al tema, más allá del valor dispar de las contribuciones. No obstante, conviene no olvidar que las intervenciones académicas también son parte de una lucha política en la que los autores intervienen tomando posición (como es evidente en el caso de Ecuador, Argentina y Venezuela) y que cualquier acercamiento al tema requiere de incluir otras voces sobre los procesos políticos.

Por otro lado, el libro sirve para escudriñar los espejos puestos en otras latitudes —en este caso en el Norte aunque varios autores provengan del Sur— que buscan

reflejar las realidades de América latina en movimiento, el giro a la izquierda, y los procesos políticos abiertos (¿el giro a la derecha?) Esos espejos nos enseñó Alicia son como nosotros y también esconden misterios interesantes de revelar. S

Referencias

1. G. Ionescu and E. Gellner (eds.) (1969), *Populism: Its Meaning and National Characteristics*, New York, Macmillan.
2. Entre las compilaciones más recientes: F. Panizza & G. Philip (2011), *The triumph of politics: The return of the left in Venezuela, Bolivia and Ecuador*, Malden, MA, Cambridge, UK Polity; C. Mudde & C. Rovira Kaltwasser (2012), *Populism in europe and the americas: Threat or corrective for democracy?*, Cambridge, Cambridge University Press; K. Weyland, R. Madrid and W. Hunter (eds.) (2010), *Leftist Governments in Latin America: Successes and Shortcomings*, Cambridge, Cambridge University Press; S. Levitsky and K. Roberts (eds.) (2011), *The Resurgence of the Latin American Left*, Baltimore, Johns Hopkins University Press; C. de la Torre (Ed.) (2014), *The Promise and Perils of Populism: Global Perspectives*, Kentucky, University Press of Kentucky.
3. La presentación de los *papers* por parte de los autores puede consultarse en <https://www.wilsoncenter.org/event/populism-the-21st-century>