



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

Inicio > Archivos > **No 35 (2018)**

## No 35 (2018)

### Tabla de contenidos

#### Artículos

<a href="#">De la crisis del régimen neo-desarrollista y la hegemonía kirchnerista al triunfo de Cambiemos</a> <i>Gastón Varesi</i>	PDF	13-38
<a href="#">Dinámica del sistema de partidos de la Provincia de Entre Ríos. Un análisis a través de la actividad legislativa (1999-2015)</a> <i>Eliás Fernández</i>	PDF	41-68
<a href="#">Propiedad de la tierra y acción política de la clase terrateniente argentina. Una crítica a la tesis del poder terrateniente</a> <i>Gastón Caligaris, Nicolás Pérez Trento</i>	PDF	71-92
<a href="#">"Hacen un buen trabajo dentro del servicio". Las ocupaciones estratégicas del dispositivo religioso pentecostal en las prisiones argentinas</a> <i>Mauricio Manchado</i>	PDF	95-112
<a href="#">Las modalidades de gestión transnacional de unidades subestatales de doble periferia de Argentina y Chile. Los casos de la provincia de Jujuy y la región de Tarapacá</a> <i>Stella Juste</i>	PDF	115-138
<a href="#">La Otra Institucionalización y la vida cotidiana: posibilidades analíticas desde una concepción pragmática</a> <i>Cristian Furfaro</i>	PDF	141-157

#### Comunicaciones

<a href="#">La transversalización del enfoque de géneros en las políticas culturales públicas: el caso del Ministerio de Cultura argentino</a> <i>Marcela País Andrade</i>	PDF	161-180
---	-----	---------

#### Reseñas

<a href="#">Gabriel Vommaro y Mariana Gené (compiladores). La vida social del mundo político. Investigaciones recientes en sociología política</a> <i>Noelia Belén Noya Iglesias</i>	PDF	185-190
---	-----	---------

#### CONTENIDO DE LA REVISTA

Buscar


Navegar

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

USUARIO/A

Nombre usuario/a

Contraseña

Recordar mis datos

[Ayuda de la revista](#)

INFORMACIÓN

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

TAMAÑO DE FUENTE

NOTIFICACIONES

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

ISSN Digital: 1853-984X

ISSN Versión impresa 1666-0714

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

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

# De la crisis del régimen neo-desarrollista y la hegemonía kirchnerista al triunfo de Cambiemos

*From the crisis of the neo-developmental regime and the Kirchnerist hegemony to the triumph of Cambiemos*

## Gastón Varesi

**Gastón Varesi** es docente en la Universidad Nacional de La Plata e Investigador Asistente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina.

E-mail: [gastonvaresi@hotmail.com](mailto:gastonvaresi@hotmail.com)

### resumen

En 2015, Cambiemos derrotó al kirchnerismo, accediendo al gobierno nacional y estableciendo un punto de inflexión. El artículo se pregunta ¿cuáles fueron las tensiones que hicieron posible aquel resultado, tanto a nivel del régimen neo-desarrollista como de la construcción hegemónica en que se sustentaba? Para responder a este interrogante nos proponemos indagar acerca del cambio de relaciones de fuerzas, desde un enfoque multi-dimensional y multi-escalar, identificando los factores de crisis en los planos de la acumulación y de la hegemonía, visualizando distintos límites y contradicciones que coadyuvaron al desgaste del proyecto que dirigió la Argentina entre 2003 y 2015. Partimos de un análisis de tres núcleos claves del proceso de acumulación: las políticas, las variables económicas y las fracciones de clase; daremos cuenta de la conformación de distintos desequilibrios como la persistente inflación, la crisis energética, la reticencia inversora, la fuga de capitales, entre otros, que fueron erosionando las cuentas públicas y externas, en un contexto de alta extranjerización y concentración que favoreció la capacidad de veto del gran capital sobre las iniciativas del kirchnerismo. Asimismo, abordaremos distintos aspectos de la estrategia hegemónica de esta fuerza, su potencia, límites y desgaste, con el fin de gestar una lectura integradora del período estudiado.

### palabras clave

régimen neo-desarrollista / modelo productivo-exportador / hegemonía kirchnerista / relaciones de fuerzas / Argentina

### summary

In 2015, Cambiemos defeated the Kirchnerism, reaching the national government and establishing a turning point. This article seeks to understand what were the tensions, both at the level of the neo-developmental regime and the hegemonic construction on which it was based, that made that result possible. To do this, we propose to investigate the change of relations of force, from a multi-dimensional and multi-scalar approach, identifying the factors of crisis in the facets of accumulation and hegemony, in order to visualize different limits and contradictions that contributed to the erosion of the project that led Argentina between 2003 and 2015. Based on an analysis of the three key cores of the accumulation process: policies, economic variables and class fractions, we will account for the formation of different imbalances such as the persistent inflation, the energy crisis, investment reticence, capital outflow, among others, that were eroding public and external accounts, in a context of high foreignization and concentration that favored the veto capacity of big capital on the initiatives of Kirchnerism. Likewise, we will approach different aspects of the hegemonic strategy of this force, its potency, limits and weathering, in order to create an integrative reading on the period of study.

### keywords

neo-developmental regime / productive-exporter model / Kirchnerist hegemony / relations of force / Argentina

## 1. Introducción

El presente artículo se propone como objetivo aportar distintas claves de análisis sobre los límites y tensiones irresueltas que dieron origen a elementos de crisis, tanto a nivel del régimen neo-desarrollista argentino como de la construcción hegemónica en la que se sustentaba, y que habilitaron una variación en las relaciones de fuerzas que derivó en el triunfo de la alianza Cambiemos.

En este camino, indagaremos en las dimensiones de *hegemonía* y *acumulación*, a partir de una estrategia metodológica que combina técnicas cuantitativas y cualitativas en estrecha vinculación con el enfoque teórico y los objetivos que constituyen el problema de estudio. Así, se irán articulando elementos económicos y políticos de más largo plazo que se fueron sedimentando durante el período del neo-desarrollismo (2002-2015) y del kirchnerismo como fuerza político-hegemónica, junto con factores coyunturales relevantes, que nos permitan delinear algunas de las causas que posibilitaron el giro restaurador que vive actualmente Argentina.<sup>1</sup>

## 2. Acumulación, hegemonía y relaciones de fuerzas

El análisis del funcionamiento de las sociedades capitalistas contemporáneas nos convoca al desarrollo de herramientas conceptuales que, recuperando la agudeza y vigencia de los clásicos, nos permitan su actualización en el marco de las novedades históricas así como de los requisitos del propio proceso de investigación y las preguntas que guían el camino para desentrañar las relaciones fundamentales que constituyen al objeto de estudio. En este sentido, rescatamos una perspectiva de carácter holístico expresada en una estrategia de análisis multi-dimensional y multi-escalar, como requisito para abordar los movimientos complejos de nuestras sociedades pudiendo atender a esa totalidad sin dejar de conformar los conceptos que nos permitan ahondar en las profundidades de las partes que la constituyen.

En primer lugar, recuperamos la categoría gramsciana de *bloque histórico*, definida por una relación de reciprocidad, un movimiento dialéctico entre la estructura y las superestructuras, entendidas estas últimas como un conjunto complejo, contradictorio y discordante, que expresan el conjunto de las relaciones de producción, sin ser ellas un mero “resultado” sino un compuesto de distintos elementos políticos, jurídicos, ideológicos y culturales con entidad propia y con capacidad de incidencia sobre la dimensión estructural misma (Gramsci, 2003).

La *estructura socio-económica* de las sociedades burguesas tiene un aspecto clave en el desarrollo del proceso de acumulación del capital, en tanto establece las características del movimiento a partir del cual el capital se reproduce de forma ampliada. Como sostenía Poulantzas (1981), este proceso de *reproducción ampliada del capital* regenera consigo todas las relaciones sociales que le son fundamentales y es por ello también un proceso de *reproducción ampliada de las clases sociales*, el cual transcurre por un doble andarivel: se reproducen tanto los *lugares* que constituyen la estructura social como los *agentes* que ocupan dichas posiciones estructurales. Asimismo, Gramsci (2003) sostiene que hay un tipo de poder que emana de la propia estructura, a partir del desarrollo de las fuerzas productivas y de la posición y la función que los grupos sociales cumplen en la

producción misma, al cual denomina como las *relaciones de fuerzas sociales*. Este poder de carácter económico se distribuye asimétricamente, está siempre en disputa, y define las capacidades que los distintos grupos, en virtud de su anclaje estructural, pueden ejercer tanto sobre el funcionamiento de las variables económicas como sobre el Estado para conseguir condiciones favorables a su reproducción ampliada.

Estos elementos nos llevan a interpelar el proceso de acumulación del capital a partir de tres núcleos conceptuales. En primer lugar, las variables económicas, cuya regularidad y orden de prelación, en el sentido de jerarquía explicativa e incidencia causal, como señalara Basualdo (2007), nos permiten comprender las características del funcionamiento económico de una estructura. En segundo lugar, encontramos el núcleo de los agentes económicos aglutinados en las fracciones de clase según su posición estructural y función, los cuales, como mencionamos, procuran desplegar estrategias para su propia expansión incidiendo sobre el desempeño de las distintas variables de la economía así como también sobre el tercer núcleo conceptual. Éste refiere al componente de políticas económicas, como aspecto de la acción estatal dirigido específicamente a incidir sobre el proceso de acumulación, estableciendo las reglas que definen el campo de acción de los agentes al tiempo que capturan y redistribuyen parte del excedente, determinando “ganadores” y “perdedores” según el proyecto que lidere el Estado (Varesi, 2013).

Llegamos aquí a la segunda dimensión que compone nuestra estrategia de análisis: la *hegemonía*, definida como la dirección política, ideológica y cultural de un grupo social sobre otra serie de grupos sociales. Entendemos que en Gramsci puede reconstruirse una genuina teoría de la hegemonía que pone el foco en la construcción y difusión de las concepciones del mundo, con un abordaje analítico que va desde el sentido común hasta las formas más elaboradas del pensamiento, y que atraviesa la conformación de valores e ideas que se materializan en prácticas, que al ser portadas por fuerzas político-sociales en su constitución hegemónica, dan formas a distintos tipos de Estado (Varesi, 2016).

La hegemonía, como capacidad de conducción, implica a su vez, una predominancia de los factores del consenso por sobre los de la coerción, siendo ambos constitutivos de toda relación política. Esta construcción de consensos supone el establecimiento de concesiones respecto de los grupos subordinados junto con una expansión de la propia visión del mundo del grupo hegemónico, de modo que su proyecto puede ser abrazado por éstos, logrando la adhesión activa o pasiva de buena parte de los subordinados, apareciendo así como la realización de un universal, del “bien común”, el “desarrollo de todas las energías nacionales” como sostuviera Gramsci. Esto nos sumerge en el plano de las *relaciones de fuerzas políticas*, abordadas por Gramsci según el grado de homogeneidad, organización y conciencia política colectiva, partiendo de un grado económico-corporativo, en el cual priman los intereses gremiales, hasta un grado político hegemónico donde uno de los proyectos en pugna avanza hacia su universalización, articulando demandas de grupos dominantes y subalternos, estableciendo consensos en una formación y superación de equilibrios inestables, “donde los intereses del grupo

dominante prevalecen, pero hasta cierto punto, o sea, hasta el punto en que chocan con el mezquino interés económico-corporativo” (Gramsci, 2003: 58).

Ahora bien, estas múltiples dimensiones precisan, a su vez, de la distinción de múltiples escalas. En Gramsci podemos observar cómo su estrategia de análisis de situaciones comienza por el abordaje de las *relaciones de fuerzas internacionales*, que implican comprender las transformaciones orgánicas que caracterizan al modo de producción globalmente dominante así como la conformación de las potencias y los bloques de Estados hegemónicos, indagando su relación con las naciones y bloques menores, abriendo un espacio de reflexión sobre las dinámicas del imperialismo, los procesos de integración y las luchas por la soberanía. Luego, las *relaciones de fuerzas sociales*, políticas y militares, son susceptibles de ser analizadas, no sólo a escala internacional, sino también a escala nacional y local.

Para el abordaje de la dimensión estructural con eje en la acumulación de capital se presenta la misma necesidad teórica de diseñar una estrategia de análisis que dé cuenta de las múltiples escalas. En este sentido, fuimos desarrollando una distinción entre dos categorías: la de *régimen de acumulación* y la de *modelo de acumulación* (Varesi, 2013). Sin dejar de señalar la multiplicidad y diferencias de las definiciones que han sido elaboradas, rescatamos como antecedentes las propuestas de Basualdo (2007) y Torrado (1992), dando lugar a una estrategia que sintetiza el abordaje del proceso de acumulación a partir de los tres núcleos conceptuales previamente mencionados de variables económicas, políticas económicas y fracciones de clases y estableciendo una distinción de escala para ambas categorías. A nivel de la *escala temporal*, ligamos el *régimen de acumulación* al abordaje de períodos de más largo plazo, mientras que remitimos al *modelo* a recortes temporales más breves, constituyendo un subperíodo del régimen de acumulación. Un ejemplo sería comprender que entre 1976 y 2001 en Argentina se desarrolló un régimen de acumulación neoliberal, caracterizado por el eje de valorización financiera, con creciente liberalización económica, distintos niveles de ajuste y reforma estructural favorables a los sectores más concentrados del capital; este régimen tuvo en su interior dos modelos, el modelo liberal-corporativo de la dictadura y el modelo de la convertibilidad de los años 90, los cuales, compartiendo los grandes aspectos del régimen, en una escala de mayor especificidad, tuvieron diferencias particulares y un funcionamiento interno distintivo que les dio coherencia en sí mismos hasta su entrada en crisis. Asimismo, podemos pensar momentos dentro de un régimen de acumulación en que no se pueda delimitar la existencia de un modelo, por ejemplo, por la ausencia de regularidades significativas, como sucedió en los años 80, cuando el gobierno de Alfonsín desplegó planes de política económica que no lograron sostenerse en el tiempo, dificultando observar regularidades de mayor especificidad entre los tres núcleos, pero sin romper con las lógicas generales del régimen neoliberal entonces vigentes. Otra diferencia es la *escala espacial*. Mientras que un régimen de acumulación puede recubrir un amplio conjunto de formaciones sociales nacionales y ser analizado en consecuencia (por ej. el neoliberalismo en Latinoamérica), el modelo de acumulación se acota a

una sola de ellas, ligado al rango de las políticas del Estado nacional, en virtud de su mayor especificidad (lo que volvería errado pensar, por ejemplo el modelo de la convertibilidad más allá de la frontera nacional).

### **3. Régimen neo-desarrollista, modelo productivo-exportador y hegemonía kirchnerista**

El punto de partida para comprender nuestro período de estudio es la crisis de 2001. Ésta atravesó de conjunto al bloque histórico, expresando una profunda crisis política, ideológica y cultural en el plano de la hegemonía al tiempo que en el plano de la acumulación derivó en el colapso del modelo de la convertibilidad, que había sido la expresión más acabada del régimen neoliberal en Argentina.

#### **3.1 Diez factores para caracterizar el neo-desarrollismo y su impacto en las relaciones de fuerzas sociales**

La crisis del neoliberalismo dio lugar a un nuevo *régimen de acumulación neo-desarrollista*, del cual podemos destacar, a modo de síntesis, un conjunto de rupturas que le dieron sus rasgos principales.

En primer lugar, se inició una política de tipo de cambio competitivo, la cual tuvo diversos efectos: por un lado, dio lugar a la dinamización de las exportaciones favorecida por el aumento del precio de los *commodities* a nivel internacional. La relación exportaciones/PBI saltó del 11,6% en 2001 al 28,4% en 2002<sup>2</sup>, según la serie presentada por el Banco Mundial (2017), promediando el 23,7% durante el gobierno de Néstor Kirchner (NK) (2003-2007). Además, esta dinámica en materia de comercio exterior junto al gravamen de las exportaciones a través del establecimiento de retenciones permitió captar parte de la renta y fortalecer las cuentas fiscales, dando origen a los dos pilares de estabilidad del modelo: el superávit fiscal y el superávit comercial.

A su vez, la nueva política cambiaria de “dólar caro” incrementó el precio de los productos tanto exportables como importados, generando, por un lado, un fuerte proceso inflacionario pero, por otro, formando un “paraguas” de protección a la producción local. Así, como segundo factor clave, uno de los motores principales de esa recuperación fue la industria, que se expandió entre 2003 y 2007 al 10,3% interanual, incluso por encima del PBI en su conjunto, cuyos valores evolucionaron al 8,8% promedio anual en el mismo período (CEP, 2008). En la década 2003-2013 se amplió la cantidad de parques industriales de 80 a 315, conllevando un aumento del 277% en las empresas industriales involucradas y del 241% de los trabajadores industriales, según datos del Ministerio de Industria.

En tercer lugar, esto llevó, por un lado, a un excelente desempeño de los grandes grupos productivos, principalmente a aquellos ligados a las exportaciones que aprovecharon el contexto nacional e internacional. Pero, por otro, también se observó una importante recomposición de las PyMEs tanto a nivel global, llegando a la creación de 229.000 unidades productivas entre 2003 y 2014, como en particular en la industria, con 17.000 nuevas empresas, según el Ministerio de Industria, con un rol fundamental en la recuperación del empleo.

En cuarto lugar, se desplegó una política de regulación de las tarifas de servicios públicos, dando origen a un esquema de precios relativos favorable a los sectores populares y productivos. Esta política incluyó el fin del proceso privatizador y la reestatización de algunas empresas tanto en el sector de correos, como en aguas y saneamientos, trenes, aerolíneas, entre otras.

En quinto lugar, observamos una pérdida de centralidad de las estrategias de valorización financiera, con avances en la regulación del movimiento de los flujos de capitales especulativos y de la tasa de interés (con tendencia a ser negativa en términos reales), así como una mayor gravitación de los conglomerados financieros públicos. Este proceso llegó a su esplendor con hitos como la reestatización de las AFJP en 2008 y la reforma de la Carta Orgánica del BCRA en 2012. En este camino, jugaron un rol clave los canjes para salir del *default* de la deuda, llevados a cabo primero en 2005, con una quita del 43,4% sobre el valor nominal inicial, que amplió plazos de amortización y reestructuró la deuda en un proceso en el que disminuyó notablemente la relación de la deuda respecto de todos los indicadores económicos y en la cual bajó la proporción de deuda externa y en divisas. En 2010 se realizó un nuevo canje con criterios similares al primero. Así, la deuda pública dejó de estar al servicio de la “bicicleta” financiera y se ampliaron los márgenes de autonomía relativa del Estado, en tanto se dio de baja el tratado con el FMI, pagando por adelantado la deuda con dicho organismo a principios de 2006. Esto sucedió pocos meses después de que Argentina, junto a otros países latinoamericanos, rechazó el plan de libre comercio continental, ALCA, propuesto por EE.UU., generando un punto de inflexión en las *relaciones de fuerzas internacionales*.

Esto nos lleva a un sexto factor de importancia. Se expresaron cambios en las *relaciones de fuerzas sociales* en el interior del bloque de poder, favoreciendo a la fracción productivo-exportadora del capital, cuyos agentes comenzaron a avanzar al interior de la cúpula empresaria, y se fue subordinando (en términos relativos) a la fracción bancaria-financiera y a la fracción del sector servicios, compuesta principalmente por las privatizadas, mientras que generó una mejora en las condiciones estructurales para las PyMEs y para las clases subalternas.

En séptimo lugar, observamos que el kirchnerismo desplegó numerosas políticas de transferencias de recursos a las clases subalternas, en materia de Salario Mínimo, con aumentos anuales por encima de la inflación, ampliación de las jubilaciones llegando casi a su universalización, multiplicación de los convenios colectivos de trabajo y potentes políticas sociales como la Asignación Universal por Hijo, el Progresar, etc.

Esto llevó a un octavo elemento: un importante descenso del desempleo, el cual pasó del 20,4% en el primer trimestre de 2003 al 5,9% en el último de 2015, así como de la pobreza y la indigencia, que pasaron, respectivamente, del 49,7% y el 22,8% en 2003 al 19,7% y al 4,4% en 2015.<sup>3</sup>

En noveno lugar, se destacó una fuerte inversión estatal tanto en obra pública a través de planes de vivienda, infraestructura y energía, como en las nuevas empresas recuperadas por el Estado. En términos globales, la inversión pública tuvo un primer momento de fuerte expansión entre 2003 y 2007, del 539%, creciendo a

un mayor ritmo que la inversión privada en el interior de la IBIF y teniendo como novedad la inversión en las empresas reestatizadas. Un segundo momento destacado fue el rol que cumplió el Plan Obras para Todos los Argentinos, en el primer gobierno de Cristina Fernández de Kirchner (CFK), como componente clave del exitoso plan diseñado para combatir los impactos de la crisis mundial en nuestro país<sup>4</sup>. Este Programa involucró unos 114.000 millones de pesos entre 2009 y 2011, sólo por detrás de la cuadruplicación del Programa RePro que cubría parte de los salarios de empresas en crisis para sostener el empleo, y estuvo acompañado por una amplia batería de políticas orientada a la regulación del comercio exterior, el incremento de la recaudación y diversas políticas sociales y de ingresos orientadas a sostener la demanda e impulsar la inversión y el consumo para revertir el contexto recesivo que amenazaba con implantarse (Varesi, 2011).

Llegamos así al décimo factor. Se evidencian distintos elementos que marcan un aumento de la *autonomía relativa* del Estado, ganando mayores márgenes de posibilidad de generar e implementar políticas e intervenir en el régimen de acumulación, tanto a nivel de las variables económicas como de las fracciones de clase.

A partir de estos diez factores, entendemos que el *régimen neo-desarrollista* comenzó a cobrar forma en Argentina desde la puesta en marcha de un *modelo productivo-exportador* dado que aparecieron un conjunto de especificidades, tanto a nivel de las políticas, como de las variables económicas y las fracciones de clase, que interactuaron de modo coherente durante varios años. Su carácter productivo se basa en el destacado desempeño de la producción de bienes, y la subordinación del sector servicios y el sector financiero, factor que se vinculó al cambio de las *relaciones de fuerzas sociales* en el interior del propio bloque de poder. La industria volvió a recuperar un lugar y una función central en la estructura económica. Mientras que su carácter exportador, se destaca no sólo por la relación entre exportaciones y PBI, que tendió a duplicar la de los años 90, sino porque en la configuración del modelo 2002-2007 las exportaciones fueron el único componente de la demanda agregada cuyo desempeño en relación al PBI contrastó con los del modelo anterior (tomando 1993-2001), exhibiendo un incremento de 4 puntos porcentuales, mientras que la IBIF, retrocedía un -0,6%, el consumo privado lo hacía en -3,3 y el consumo público en -0,3 puntos porcentuales.<sup>5</sup>

### **3.2. Kirchnerismo: relaciones de fuerzas políticas e internacionales en la estrategia hegemónica**

Ahora bien, en materia de *relaciones de fuerzas políticas*, el kirchnerismo dio pasos acelerados para constituir su propia fuerza hegemónica. En su origen, partió de una doble debilidad, en tanto NK llegó en 2003 al poder con sólo un 22% de los votos y bajo el tutelaje del saliente presidente Duhalde, quien le legó, además, buena parte de su gabinete.

El Frente para la Victoria se constituyó en el espacio político a partir del cual el kirchnerismo desplegó tres tácticas políticas. La primera de ellas fue la transversalidad, la cual implicó ampliar el marco de alianzas a fuerzas políticas y organizaciones sociales “hacia la izquierda”, articulando las demandas emergentes de

la crisis de 2001. En segundo lugar, el kirchnerismo fue agrupando fuerzas para la conquista de su propio partido, el PJ, desplazando al duhaldismo con el triunfo legislativo de CFK por el senado de la Provincia de Buenos Aires en 2005 y NK llegando a la presidencia del partido en 2007. En tercer lugar, se trazó la táctica de la concertación que apuntó a sumar apoyos de otras fuerzas tradicionales como la UCR y el PS, derivando en la fórmula presidencial CFK-Cobos que se impuso en octubre de 2007.

Sobre la estrategia hegemónica global cabe una doble lectura que a su vez expresó una doble lógica del *populismo*: a) *como lógica política*, se gestó una articulación de demandas al tiempo que se conformaba un otro-poder, delimitando a su adversario en torno al neoliberalismo, en un proceso de construcción identitaria de sujeto político cuyo centro de acción partía desde el Estado mismo, presentado como emanación de la voluntad popular para reparar al propio pueblo dañado, y b) *como pacto populista*, promovía una nueva alianza estratégica entre trabajadores y agentes del capital productivo que pudieran encarnar el rol de la “burguesía nacional”, dirigida desde el propio Estado, desplegando un sistema de transferencia de recursos para armonizar los compromisos inestables entre las fracciones de clase (Varesi, 2014).

Es por esto que entendemos que el kirchnerismo expresa una construcción ambivalente: aparecía como un proyecto de normalización política y económica suturando la crisis de 2001 de modo progresivo, que iba cobrando forma conflictivamente articulando un discurso que constituía sus propios antagonistas, ligados a los años neoliberales, y abría juego a componentes rupturistas. El kirchnerismo, sin procurar una transformación clasista del orden (en tanto las banderas del socialismo nacional eran minoritarias en su interior), avanzó a reconstituir las condiciones de empleo e ingresos de las clases subalternas en el marco de un proyecto de “crecimiento con inclusión social” basado en una suerte de “capitalismo serio o nacional”. Contenía, asimismo, un elemento “herético”, que proliferaba en tanto la dimensión del conflicto aparecía presente en el modo en que eran desplegadas las políticas, con la recuperación del espacio público como ámbito de disputa desde la acción estatal, la reivindicación de la militancia como herramienta de cambio, y en el ser parte de los gobiernos de América latina que comenzaron, con distintos grados de profundidad, a enfrentar el régimen neoliberal generando un proceso de cambio en las *relaciones de fuerzas internacionales* que dio lugar al proceso de integración regional más intenso desde las gestas independentistas, limitando la injerencia de EE.UU. y los organismos financieros internacionales. Así, el kirchnerismo comenzó a sintetizar elementos del peronismo clásico, de la juventud de los años 70, del progresismo democrático de los 80 (con una potente política de DD.HH.) sumado a la impronta latinoamericanista.

Tanto el modelo de acumulación como la estrategia hegemónica atravesaron una primera coyuntura crítica durante los años 2008 y 2009. El conflicto agrario de 2008 suscitado a partir de la Resolución 125 que establecía un sistema de retenciones móviles a cereales y oleaginosas, en un contexto de fuerte crecimiento del precio internacional de la soja, marcó un punto de inflexión. Este conflicto

originado en un nivel económico-corporativo, debatiendo una modificación tributaria, rápidamente se convirtió en un genuino antagonismo que comenzó a poner en cuestión pilares fundamentales del modelo de acumulación y de la construcción hegemónica que lo sustentaba. En un camino trazado por la polarización, con serios errores que partían de las debilidades de la formulación original de la 125 y la subestimación del adversario, cobró forma uno de los conflictos agrarios más largo e intenso de la historia nacional, que asestó la primera derrota al kirchnerismo (Varesi, 2014b). El gobierno de CFK se vio asediado en las calles ante la potencia movilizadora de los actores del polo agrario, cayó en el Parlamento cuando buscó convertir la 125 en ley y luego en las urnas cuando, en 2009, NK fue superado por un dirigente opositor de escasa trayectoria. Más relevante aún fue que comenzó a constituirse un alineamiento opositor, desde las propias clases dominantes conformado por las patronales agrarias, los partidos opositores, los grandes multimédios y otros agentes del capital concentrado que empezaron a defecionar del pacto social.

Aun así, el gobierno de CFK lograría dar lugar a una exitosa estrategia de recomposición hegemónica a partir de lo que denominamos como un proceso de radicalización progresista, recostándose crecientemente en los sectores según se profundizaban las políticas sociales y de ingresos, habilitando nuevos derechos civiles como el matrimonio igualitario y la Ley de Identidad de Género, buscando desmonopolizar la comunicación con una nueva Ley de Medios, con avances sustanciales en la inversión en educación, ciencia y técnica, e incrementando la gravitación del Estado con mayores capacidades de regulación e intervención económica, con importantes re-estatizaciones y una creciente articulación con los gobiernos populares de América latina, materializada en distintos procesos de integración regional (Varesi, 2011).

#### **4. Tensiones en el régimen neo-desarrollista: desequilibrios macro-económicos y dependencia**

Para el análisis de las tensiones que atravesaron al neo-desarrollismo argentino nos proponemos abordar diversos conjuntos de hipótesis convergentes. El primero es producto del propio proceso de investigación y se materializó inicialmente en las conclusiones de mi tesis de doctorado (Varesi, 2013), redactadas entre 2011 y 2012<sup>6</sup>, y desarrolladas en base al estudio detallado de las dinámicas de hegemonía y acumulación entre 2002 y 2008. En ellas se delimitaron las principales tensiones en ambas dimensiones realizando un ejercicio predictivo el cual quedó plasmado en su mismo título: “Neo-desarrollismo, populismo y sujetos. Entre la profundización rupturista y la restauración neoliberal”. Muy sintéticamente, se identificaban un conjunto de continuidades del régimen neoliberal que pervivían en el neo-desarrollismo y se planteaba que las mismas incidían en sostener un conjunto de rasgos estructurales y un esquema de relaciones de fuerzas sociales favorables a distintas fracciones del gran capital que entraban en contradicción con otros componentes del modelo y la estrategia de construcción de hegemonía. Principalmente, el alto nivel de concentración y extranjerización, junto al manteni-

miento de una similar matriz productiva, comenzaban a tensionar la ampliación de la autonomía relativa del Estado, otorgándole a la cúpula económica una potente capacidad de veto, manteniendo un poderío estructural con posibilidad de formar precios, manejar divisas y poner límites a las estrategias distributivas. A su vez, como plantearémos más adelante, se generaban hipótesis sobre las contradicciones emergentes entre los rasgos y estrategias de las principales fracciones de clase, según el lugar y función ocupados en la estructura, y la estrategia de hegemonía imperante, reposicionando la mítica pregunta por la igualmente mítica “burguesía nacional”, el rol del Estado y la relación con las clases subalternas.

Pero antes de avanzar en esa línea y contrastarla con la nueva evidencia surgida de la ampliación del período de estudio, es importante recuperar otra línea de análisis de tensiones que, siendo posterior, se muestra convergente y enriquecedora: la propuesta de Schunk *et al.* (2014). Ésta también nos permite indagar la relación entre las bases estructurales de la hegemonía y el funcionamiento concreto de los modelos de acumulación en un país periférico. Los autores sostienen que “Los gobiernos de matriz popular (o populista), deben su legitimidad política a la implementación de lo que podemos llamar un “modelo económico distributivo” asentado sobre la promoción del consumo popular, las mejoras en el empleo, en los ingresos del trabajo y en el gasto público social” (Schunk *et al.*, 2014: 7). Su hipótesis central es que el desarrollo de este tipo de modelo en un país periférico tiende a generar un conjunto de obstáculos estructurales que, si no son resueltos, limitan su capacidad de sostenerse en el largo plazo en tanto “provocan una acumulación de desequilibrios macroeconómicos que finalmente obstruyen la senda de la expansión con equidad” (2014: 8).

Ambas líneas de investigación confluyen, ya que si entendemos que el régimen de acumulación neoliberal tuvo como consecuencia afianzar el carácter periférico y dependiente de la estructura económica nacional, entonces los factores de continuidad del mismo durante el régimen neo-desarrollista constituyeron el sustrato material de los obstáculos y consecuentes desequilibrios.

#### **4.1. Factores de crisis y contradicciones en el régimen neo-desarrollista**

Ahora bien, ¿qué continuidades marcaron críticamente el desempeño del régimen neo-desarrollista? ¿cuáles son los principales obstáculos estructurales que empezaron a materializarse en desequilibrios macroeconómicos?

En primer lugar, la elevada *extranjerización* económica. Los datos de la Encuesta Nacional a Grandes Empresas (ENGE) muestran que, por un lado, en el período 2012-2015 hubo un descenso en el nivel de extranjerización de las primeras 500 empresas, en tanto las empresas con participación de capital extranjero pasaron de explicar el 78,4% del Valor Bruto de Producción del panel al 74,5% (INDEC, 2017). Sin embargo, una mirada a la serie histórica permite observar que no se llega a revertir el proceso dejado por el neoliberalismo, sino que queda por encima del 72,5% que las empresas extranjeras tenían en 1997.

La extranjerización implica la derivación de excedentes a sus casas matrices en el exterior a partir de tres factores: la remisión de utilidades, el endeudamiento con

las casas matrices o empresas del mismo grupo y el pago de regalías y honorarios profesionales. Como expresan Schorr y Wainer, “la remisión de utilidades pasó de significar el 21,7% de las entradas de IED durante la convertibilidad (promedios anuales) al 48,8% durante el kirchnerismo” (2017: 162). Estos mismos autores presentan, a su vez, evidencia de cómo se amplió la deuda comercial de las filiales con sus casas matrices o empresas del grupo, pasando de representar el 30,7% del stock de deuda externa privada en 2002 al 44,2% en 2015, mientras que las remesas en concepto de regalías y honorarios profesionales saltaron de 960 millones a 4.973 millones de dólares, en el mismo período.

El segundo factor a destacar es que en este camino de externalización también confluyen buena parte de los excedentes conseguidos por el gran capital local, cuya *reticencia inversora* y *prácticas rentísticas*, tienden a convertirlos en *fuga de capitales*. Según Schunk *et al.* (2014) los datos de fuerte concentración presentes en la economía no conllevan a un creciente desempeño inversor sino todo lo contrario, una tendencia a la baja reinversión y escasa apuesta al desarrollo en I+D. Por su parte, el estudio de Manzanelli (2015) nos permite ver este contraste entre concentración e inversión o, lo que es igual, la correlación observable entre concentración y reticencia inversora, en tanto sostiene que: “La tasa de inversión bruta en el selecto panel de las grandes empresas descendió del 29,2% en el período 1993-2001 al 16,8% en la posconvertibilidad (2002-2011), situación que contrasta con la dinámica nacional, según la cual (...) la tasa de inversión total ascendió del 18,1% al 21,6% y la privada del 16,7% al 18,4%, respectivamente” (2015: 88). El mismo Varesi concluye que los capitales no reinvertidos se fugan al exterior, indicando que “las ganancias no reinvertidas por esta cúpula empresaria contabilizaron 71.688 millones de dólares, mientras que la salida de capitales al exterior alcanzaron a 87.108 millones entre 2008 y 2011” (Manzanelli, 2015: 95). La fuga de capitales se convierte así en otra de las vías de demanda de divisas que incide en el deterioro de las cuentas externas nacionales.

En tercer lugar, cabe mencionar que para intentar contener este drenaje de divisas, durante el segundo gobierno de CFK se agudizaron los controles cambiarios dando origen al denominado “cepo”. Esta política que estableció distintas restricciones a la compra de divisas que, si por un lado, logró disminuir la fuga de capitales entre 2012 y 2014, por otro lado, como señalan Porta *et al.* (2017), además de ser impopular en los sectores medios generó una ampliación de la brecha entre el dólar oficial y el paralelo que promedió el 60% en 2013, incentivando el turismo al exterior lo cual agravó la pérdida de divisas con una balanza deficitaria de 6.600 millones de dólares en el sector, y además comenzó a afectar el funcionamiento de la actividad económica y creó un clima favorable a la especulación financiera.

Un cuarto elemento se encuentra ligado a la *matriz productiva*, cuya continuidad en el perfil estructural impidió revertir su carácter desarticulado y dependiente, requiriendo grandes cantidades de insumos y maquinaria importada para seguir su expansión, conllevando otra vía de fuerte demanda de divisas. Como plantean Schorr y Wainer (2017), la industria volvió a presentar una balanza comercial deficitaria a partir de 2007 debido a diversos factores tales como

lo acotado del proceso de sustitución de importaciones en ausencia de un plan de reindustrialización consistente, la histórica dependencia tecnológica y el afianzamiento de la dualidad estructural del sector fabril, en el cual un puñado de empresas ligadas al procesamiento de recursos básicos presenta un saldo positivo mientras que el resto del entramado sigue mostrando déficit. Esto se liga, a su vez, con el dinamismo de industrias que son fuertemente demandantes de divisas en virtud del alto componente de insumos importados, como la automotriz o el polo de ensamble electrónico de Tierra del Fuego cuyos balances comerciales en 2013 resultaron deficitarios en 5.986 millones y 4.000 millones de dólares, respectivamente (CIFRA, 2015b).

Un quinto factor, de destacado impacto sobre la balanza de pagos, es la *crisis energética*. El crecimiento de largo plazo del régimen neo-desarrollista no fue acompañado por igual desempeño de la producción de energía, cuyo sector continuó con las prácticas predatorias características de los años 90, con alta explotación y baja exploración. Según datos del Ministerio de Energía, la oferta energética primaria argentina es explicada en un 85,7% por la producción hidrocarburífera (año 2015), la cual parte de un sector fuertemente oligopolizado y, hasta hace no muchos años, altamente extranjerizado. Este sector tuvo como exponente las prácticas de Repsol, empresa que, a partir de la privatización de YPF, financió con la extracción de los recursos energéticos argentinos su estrategia de expansión a escala mundial generando un genuino “saqueo”.<sup>7</sup> Según plantea Krakowiak (2016), entre 1993 y 1998 –último período estatal– el promedio de pozos explorados por YPF fue de 77 por año, mientras que a cargo de Repsol, este promedio se redujo, entre 1999 y 2004, a 26 por año, un 70% menos, y peor aún entre 2005 y 2010, descendiendo a sólo 13 pozos por año, un 84% menos. Esto llevó a que entre 1999 y 2011 las reservas de petróleo de YPF disminuyeran de 123 a 63 millones de metros cúbicos, un 49,8%, y las de gas de 191 a 50 millones de metros cúbicos, un 73,8% (Barrera, citado por Krakowiak, 2016). Este accionar motivó, en 2012, la estatización del 51% de YPF, cuyos indicadores mejoraron desde aquel momento pero sin el tiempo suficiente como para revertir el cuadro dramático de la crisis energética, con exportaciones a la baja y la necesidad de importar energía con los altísimos costos que eso conlleva. Ya desde 2011 la balanza energética había comenzado a ser deficitaria y desde ese año hasta 2015 inclusive drenó unos 22.340 millones, equivalente a 4.468 millones de dólares en promedio anual.

A partir de estos cinco factores mencionados se restableció un problema histórico de la estructura económica argentina, el cual marca su carácter dependiente: la *restricción externa*, es decir, la falta de divisas que comenzó a evidenciarse en la caída de las reservas internacionales, las cuales tras haber alcanzado su pico de 46.376 millones de dólares en 2011 cayeron año tras año hasta alcanzar los 25.563 millones de dólares en 2015. En este contexto, aparecían dos vías principales para hacer frente, al menos circunstancialmente, a los desequilibrios: sostener el pilar del superávit comercial para garantizar el flujo constante de divisas y/o tomar deuda a modo de “parche” mientras se buscaba solución a los problemas estructurales previamente señalados.

Con respecto a la primera opción, el segundo gobierno de CFK vio deteriorarse el saldo de la balanza comercial, el cual pasó de un superávit de 12.008 millones de dólares en 2012 a llegar al primer año deficitario del todo el régimen neo-desarrollista en 2015 con saldo de -3.035 millones de dólares. Por su parte, tras realizar un nuevo exitoso canje de deuda en 2010 y concretar las negociaciones para pagar la deuda con el Club de París en 2014, el retorno a los mercados financieros internacionales recibió finalmente un serio revés a partir del fallo del juez Griesa de Nueva York a favor de los “fondos buitres”, el 7,3% que había rechazado los canjes que sacaron a la Argentina del *default* en 2005 y la segunda chance de 2010 y que buscaba cobrar muy por encima de lo pautado con el 92,7% de los acreedores. El conflicto llevó a lo que las calificadoras de riesgo entendieron como un *default* técnico, obstruyendo la estrategia oficial para volver a acceder a los mercados internacionales de créditos a tasas razonables.

Volviendo a la identificación de los distintos factores estructurales que llevaron a crisis al régimen neo-desarrollista, debemos señalar que en un contexto de restricción externa se hace aún más notorio el poderío de quienes controlan las divisas. En nuestro país, las divisas se encuentran concentradas en los reducidos núcleos del gran capital que controlan la exportación, cuyas acciones repercuten decisivamente sobre las variables económicas. Hacia el año 2015, sólo 50 empresas explicaban el 64% del valor total exportado.<sup>8</sup> Esta concentración era aún mayor en el agro donde unas 10 empresas exportaron, en dicho año, el 63% de los granos.<sup>9</sup> Esta favorable correlación de fuerzas sociales y su capacidad de incidir sobre el funcionamiento de la economía queda de manifiesto cuando observamos que el sector agro-exportador venía generando un fuerte acopio de cosecha de unos 11.400 millones de dólares. Esta capacidad de retener exportaciones aportó a “secar” la economía local de dólares, incrementando la restricción externa, buscando forzar una devaluación.

Así, el poder estructural de la gran burguesía local continuó casi intacto en base a su creciente *concentración*. En base al análisis de los datos de la ENGE, el Valor Bruto de Producción de las principales 500 empresas, si bien presenta un proceso de desconcentración entre 2012 y 2015, pasando de expresar del 26,2% al 24,3% del VBP del total de la economía (INDEC, 2017), estos valores se ubican muy por encima de los años del régimen neoliberal, los cuales en 2001 eran del 16,6%. Estos indicadores nos hablan de que las *relaciones de fuerzas sociales* siguieron siendo ampliamente favorables al gran capital, aumentando su capacidad de incidencia sobre las variables económicas así como su capacidad de veto sobre las políticas públicas.<sup>10</sup>

Estos datos se ratifican, asimismo, cuando se indaga acerca de las 200 principales empresas, la “cúpula empresaria” que, como señalan Castellani y Gaggero (2017), incrementó su participación sobre el PBI, pasando del 15,7% en 2001 al 20% en 2014, explicada principalmente por el desempeño de las primeras 50 empresas.

Este poder concentrador también incidió en otro factor de desestabilización del neo-desarrollismo: la *inflación*. Si bien en los orígenes del modelo productivo-

exportador la inflación fue principalmente de origen cambiario, a partir de 2007, cuando la recomposición salarial comenzó a ser vista por el bloque de poder como una amenaza a la ganancia empresaria, ésta se explicó por las dificultades para arbitrar la puja distributiva. La existencia de grandes formadores de precios en la producción y grandes comercializadores (como los hipermercados que concentran las ventas en el mercado interno) derivaron en el traspaso de los aumentos salariales a precios, estimulando el proceso inflacionario y, asimismo, limitando la capacidad de la acción estatal para sostener las transferencias de recursos hacia las clases subalternas vía mejoras de la distribución funcional. Ésta, a pesar de las resistencias del gran capital siguió mejorando y la participación de los asalariados en el PBI se expandió incesantemente con el kirchnerismo desde el 33,46% en 2003 al 48,2% en 2015<sup>11</sup>, su mejor año.

Aquí vemos una de las contradicciones claves del régimen neo-desarrollista, su esfuerzo distributivo tendía a chocar inevitablemente con la continuidad de la concentración económica y el fortalecimiento de los grupos más poderosos del gran capital. Ahora bien, debe tenerse en cuenta que las limitaciones a la distribución impuestas por el bloque de poder buscaron ser compensadas por el gobierno con mayor inversión estatal en diversas áreas sociales y en transferencias directas e indirectas a las clases subalternas, afrontadas con recursos públicos. También debe señalarse, como plantean Castellani y Gaggero (2017) que las erogaciones destinadas al capital también se incrementaron a través de la expansión del gasto público en servicios económicos, el cual se sextuplicó entre 2002 y 2013, abarcando algunos ámbitos privilegiados de acumulación favorable a los grupos económicos locales como en los grandes planes de obra pública, servicios públicos, juegos de azar, construcción, energía, transporte, etc.

Aquí se abre otro frente de crisis en el neo-desarrollismo argentino: la recaudación no acompañó el aumento del gasto público, el cual además, en el contexto de la crisis mundial se expandió como parte de la estrategia que buscaba la reactivación económica. Así, se comenzaron a erosionar las *cuentas fiscales* llevándolas a déficit, aspecto que implicó el deterioro de uno de los pilares de sustentabilidad del modelo. En este contexto, el resultado fiscal primario entró en déficit en 2012, de -0,16% en relación al PBI, siguiendo un camino de deterioro hasta el -1,73% en 2015.<sup>12</sup>

De este modo, observamos cómo los desequilibrios macroeconómicos están vinculados en su raíz a las continuidades prevalecientes desde el régimen neoliberal. Esto refiere a que fue la propia insuficiencia de transformaciones estructurales del régimen neo-desarrollista lo que sostuvo un cuadro estructural de relaciones de fuerzas sociales que habilitaron la contra-ofensiva restauradora. A su vez, la persistencia de los diversos factores propios de una economía dependiente impidió remover los obstáculos para generar un desarrollo sostenido con inclusión social.

#### **4.2. Interrogantes e hipótesis**

A partir de caracterizar los factores de crisis y contradicciones observables se nos abre una nueva pregunta, ¿los desequilibrios estructurales acumulados nos ha-

blan de un colapso del régimen neo-desarrollista? Entendemos que no, si bien los problemas eran varios y con distintos grados de seriedad, la clave de lectura a la que nos lleva nuestro enfoque contrastado con la evidencia empírica nos señala la siguiente *hipótesis*: lo que estaba en crisis era, particularmente, un primer modelo del neo-desarrollismo argentino, el modelo productivo-exportador. Asimismo, entendemos que hubo intentos desde el Estado de cambiar algunos de los elementos en crisis pero que no alcanzaron resultados que permitieran establecer un nuevo modelo.

El modelo productivo-exportador comenzó a mostrar signos de deterioro a partir del cambio de escenario internacional, signado por la crisis mundial, con contracción del comercio exterior y, particularmente, caída de los precios de los *commodities*.

Un primer indicador que permite sustentar esta hipótesis es la reducción constante que presentaron las exportaciones tras alcanzar un pico de 82.981 millones de dólares en 2011, todos los años del segundo gobierno de CFK exhibieron caídas, hasta llegar a su punto más bajo en 2015, de 56.752 millones de dólares.<sup>13</sup>

Esto también se observa en la variación de la relación de las exportaciones sobre el PBI. Dicha relación que, como vimos, superó su duplicación comparando el promedio anual de 2003-2007 y el año 2001, exhibía la realización del capital vía exportaciones como una de las claves centrales del modelo y, a su vez, incidió en forjar uno de sus pilares de sustentabilidad: el superávit comercial, cuyo desempeño gravado por retenciones, colaboró con la consecución de muchos años de superávit fiscal. Durante el primer gobierno de CFK (2008-2011) esta relación, si bien menor, promedió el 19,8%, todavía muy por encima de los años 90. Es durante el segundo gobierno de CFK cuando comenzamos a ver un declive pronunciado de la relación exportaciones/PBI, la cual termina en un 11% en 2015, por debajo de los valores de 2001, y dando origen al primer año de déficit comercial del modelo.

La crisis del modelo productivo-exportador se encuentra también corroborada en que “el componente de la demanda que registró sistemáticas caídas interanuales fueron las exportaciones” (CIFRA, 2016: 3), lo cual se evidencia en que su tasa anual acumulativa cayó un -4,6% entre 2012 y 2015<sup>14</sup>, en un contexto de caída de precios y compras externas por parte de los principales socios comerciales tanto de Argentina como Brasil, China y la Unión Europea, mientras que la inversión se estancó, mostrando un crecimiento de sólo el 0,4% en el mismo período. Por el contrario, el componente más dinámico de la demanda fue el Consumo Público, con un aumento del 4,5% como parte de las políticas anti-cíclicas que buscaron estimular el crecimiento y apuntalar los ingresos de los sectores más vulnerables de la sociedad.

La evolución de la industria también marcaba un área llena de complejidades. Tras un notable desempeño durante el gobierno de NK y una importante recuperación en los dos últimos años del primer gobierno de CFK, superando los primeros embates de la crisis capitalista internacional, en el segundo gobierno de CFK la industria tuvo un magro resultado. El año 2012 mostró una variación interanual

negativa, del -2,97%, seguido por una evolución positiva del 1,6% en 2013, otro año contractivo en 2014 del -5,10% y una leve recuperación del 0,24% en 2015.<sup>15</sup>

En este contexto, la industria que había sido un estandarte del modelo productivo-exportador alcanzando a explicar en términos de su valor agregado, durante su período de configuración 2002-2007, el 33,6% del PBI en promedio, y un 30,4% promedio durante el primer gobierno de CFK (2008-2011), terminó en 2015 en el 28%, sólo un punto porcentual por encima del año 2001.<sup>16</sup>

Esta crisis del modelo productivo-exportador derivó en un proceso de desaceleración económica global evidenciada en una tasa de crecimiento acumulativa anual del PBI entre 2012 y 2015 de sólo el 1,8%, que en término del PBI per cápita fue del 0,7%.<sup>17</sup>

A pesar de la entrada en crisis de múltiples variables económicas, el gobierno intervino a través de variadas iniciativas como Procrear, Procreauto, Ahora 12, Proemplear, RePro, Progresar, aumentos de la AUH, salario mínimo, jubilaciones, etc. tanto con el fin de generar medidas anti-cíclicas para sostener la demanda a través del consumo y el empleo, como de mejorar la distribución con orientación al mercado interno, permitiendo vislumbrar acciones orientadas a virar del inicial modelo productivo exportador hacia uno que terminara de materializar en la economía el proyecto nacional-popular que se esbozaba en el plano de la política.

## **5. Estructura social, estrategia hegemónica global y aspectos coyunturales**

Hay otro conjunto de elementos de análisis de la estructura social que convergieron en incrementar las tensiones en el interior del régimen de acumulación y que se ligan con la estrategia de construcción hegemónica desplegada por el kirchnerismo.

Si entendemos que el *bloque histórico* expresa la relación dialéctica entre las superestructuras y la estructura, entonces es pertinente indagar la correspondencia y las contradicciones que emergen del movimiento concreto de los planos de la hegemonía y del proceso de acumulación. Ahora bien, el devenir hegemónico de una fuerza político-social implica la universalización del proyecto que encarna, lo cual, en el caso del kirchnerismo implica dar cuenta de la estrategia del *pacto populista* y el proyecto de “crecimiento con inclusión social”, el cual, como dijimos, parte de una matriz ideológica nacional y popular con otros aditamentos ligados a la juventud de los años 70, factores del progresismo democrático y sobredeterminado “a la izquierda” por el proceso de integración latinoamericano. La sustentabilidad de toda experiencia que procura regir el bloque histórico precisa de cierto grado de correspondencia entre sus elementos y pone en juego su capacidad para sortear y superar las contradicciones o al menos mitigar sus efectos. Entramos aquí en el segundo conjunto de lecturas e hipótesis proveniente de la investigación de largo plazo (Varesi 2011; 2013; 2014; 2016b).

En relación al *pacto populista*, se hacen manifiestas algunas contradicciones entre la estrategia político-hegemónica y los sujetos evocados en la misma. El Estado es pensado como orientador de una articulación poli-clasista que busca

organizar los “equilibrios inestables” tanto en el interior del bloque en el poder como entre fracciones de éste y las clases subalternas. Ya en la experiencia reciente como pasada, la estrategia de pacto social no sólo precisa de un Estado fuerte que amplía su autonomía relativa para poder ejercer esta capacidad de conducción, sino también de ciertos rasgos y compromisos de los sujetos interpelados en la estructura de clases.

Se hace presente aquí, una vez más, la pregunta ya mítica por la “burguesía nacional”, es decir por una fracción productiva y local de la clase dominante que pueda comprometerse con un proyecto de desarrollo soberano y que acepte otorgar concesiones hacia las clases subalternas para poder materializar el pacto, al tiempo que oriente sus prácticas empresarias a sustentar dicho desarrollo, lo cual implica un proceso de inversión, ampliación de las capacidades técnicas y tecnológicas así como la remoción de aspectos claves que hacen a la dependencia de una nación que ocupa un lugar periférico en el orden mundial. Si bien ésta es una tarea de universalización de la concepción de mundo eminentemente política e ideológica, debe tener anclaje estructural, ya que precisa encontrar en las clases, fracciones y agentes concretos que puedan converger y materializar esa propuesta hegemónica.

Pero es en el análisis de la estructura social, especialmente de las clases dominantes y en particular del capital productivo, donde emerge una primera contradicción.

Por un lado, encontramos una fracción del capital productivo-exportador, la cual se puso a la cabeza del bloque de poder desde la emergencia del régimen neo-desarrollista en virtud de los cambios en las *relaciones de fuerzas sociales*, las características del funcionamiento de las variables económicas y las políticas económicas que nos llevaron a visualizar un modelo con especificidades propias que nominamos como productivo-exportador.

Sin embargo, los propios rasgos de esta fracción dominante parecían dificultar una complementación de intereses: tanto su concentración y extranjerización, como su lógica exportadora, hacían que lejos de ver en el salario un factor fundamental (como consumo en el mercado interno) para la realización del capital, encuentren en él un costo que buscaba ser limitado para ganar rentabilidad; ya que una de las claves de la competitividad internacional y ganancias empresarias se hallaba en la combinación entre aumento de la productividad y el inicial bajo costo laboral, sobre todo en términos de divisas.

Identificamos, a su vez, un corte en términos de productividad: las grandes empresas tendían a proveer salarios mejores que los de las PyMEs pero que no constreñían sus altos niveles de rentabilidad, los cuales estaban habilitados por el modelo y la coyuntura internacional favorable, por supuesto con variaciones a lo largo del período. Del otro lado del corte por productividad se ubicaban las PyMEs, empresas orientadas principalmente al mercado interno y que podrían verse beneficiadas por un creciente poder de compra de los agentes subalternos. Sin embargo, la baja productividad de estas empresas ponía a los bajos salarios como condición de rentabilidad y subsistencia de esta fracción, cuya posición y

función en nuestra estructura social las hace tan importante en términos de empleo. Esta histórica desestructuración de la matriz económica permitía entender tanto su rol clave en términos cuantitativos hacia las clases subalternas, a partir de la generación de puestos de trabajo, como las magras condiciones cualitativas de esos empleos, con salarios casi a la mitad de los que proveían de las grandes empresas y con un índice de informalidad laboral que duplicaba el de aquellas, haciéndose mayor cuanto más pequeño era el establecimiento. Así, otra fracción que podría encarnar potencialmente a la “burguesía nacional”, ya que incluso está mucho menos extranjerizada que el resto de las fracciones dominantes, se alejaba de las pretensiones invocadas en los discursos.

Ésta era a su vez una de las razones destacadas de los *limitantes estructurales de la distribución del ingreso*: por un lado, aquellos agentes que podían otorgar mayores salarios no necesitaban hacerlo para la realización de su capital y, por el contrario, su capacidad de formación de precios los habilitaba a trasladar a éstos los incrementos otorgados en materia salarial y, por otro, aquellos que se beneficiaban del mayor desarrollo del mercado interno no podían dar mejoras salariales sustanciales a causa de sus limitaciones de productividad y escala. Sin embargo, esta situación contradictoria generó un “equilibrio inestable” que logró sostenerse por un tiempo, con una tendencia a la mejora distributiva hacia las clases subalternas, donde los aumentos salariales comparativamente altos (en relación al resto de la estructura salarial) abonados por el gran capital productivo impulsaron el consumo, y la generación de empleo de las PyMEs sumado a las políticas sociales y de ingresos, sumaron también al mercado interno a sectores con una mayor propensión marginal a consumir, sectores que antes se encontraban al límite de la subsistencia y que fueron favorecidos por la recomposición de las condiciones de vida de las clases subalternas.

Pero este equilibrio inestable comenzó a crujir cuando, por un lado, la recomposición salarial comenzó a ser percibida como una amenaza a las ganancias del gran empresariado y, por otro, cuando comenzó, a partir del conflicto agrario de 2008, a configurarse un bloque político-social alternativo que proponía limitar la injerencia del Estado en la economía y re-impulsar una legitimación de las políticas de libre mercado como mejor asignador de recursos. Como vimos, este nuevo alineamiento opositor logró, en materia electoral, asestar el primer golpe con la derrota de NK en las elecciones legislativas de 2009.

Así, el pacto populista comenzó a perder potencia por la defección creciente de fracciones del bloque de poder: si la primer gran ruptura se gestó cuando la fracción agroindustrial se desligó durante el conflicto agrario, junto con las principales corporaciones multi-mediáticas, un segundo momento de deterioro tuvo lugar cuando en 2013 una fractura del FPV dirigida por Sergio Massa<sup>18</sup> se llevó tanto a algunos dirigentes políticos del peronismo como a referentes del capital productivo como De Mendiguren, dando origen al Frente Renovador. En 2013 la candidatura de Massa a diputado de la provincia de Buenos Aires ejerció un segundo revés electoral al FPV al imponerse con un 44% de los votos. Así, esta fuerza, se ubicó temporalmente al frente del espacio opositor, mostrando un perfil

más moderado que otros partidos, como el PRO, de corte más netamente liberal y conservador; logró también la adhesión de parte del sindicalismo, como el sector moyanista y el que respondía a Luis Barrionuevo dentro de la CGT.

En este contexto, se evidenciaron carencias en la propia estrategia de la fuerza oficial, ya que el pacto social no sólo empezó a deteriorarse por la defección de la gran burguesía, sino que, a diferencia de otros procesos peronistas, careció de un movimiento obrero organizado como columna vertebral. Si bien el kirchnerismo logró originalmente promover la unificación de la CGT, con el pasar de los años se llegaría a un nivel de fragmentación alto en términos históricos: cinco centrales sindicales, a partir de la división de la CGT en tres y de la CTA en dos, de las cuales finalmente sólo respondían de forma más o menos orgánica una fracción de la CTA y un sector de la CGT.

Además, si por un lado hubo un avance sustancial en materia de convenios colectivos de trabajo y en el conjunto de políticas orientadas a los trabajadores, por otro, la informalidad laboral terminó en niveles similares a los de los años 90, abarcando cerca de un tercio de los trabajadores.

Estos factores muestran las limitaciones que existieron para construir un sujeto colectivo subalterno con centralidad en la clase y el movimiento obrero. Tampoco prosperó el último armado táctico que se suponía llamado a motorizar la profundización, Unidos y Organizados. De este modo no se aspiró (o no se alcanzó), como en los procesos populares contemporáneos más radicalizados de América latina, a construir un poder alternativo basado en las organizaciones populares dando lugar a una nueva institucionalidad. Así, quedó un piso endeble tanto a nivel político como social para resistir la contra-ofensiva que venía creciendo. De hecho, frente al avance del alineamiento opositor, la propia CFK advertía en 2014, en un discurso frente a la militancia, que dicha coalición del bloque de poder venía “para acabar con todas las conquistas sociales, por eso presionan con maniobras de especulación, para licuar todo lo que se ha ganado en estos años, para licuar el poder adquisitivo de los trabajadores, para tirar abajo las convenciones colectivas de trabajo. Porque vienen por eso: por las conquistas sociales, para que haya mayor ganancia y rentabilidad a partir de que otros ganen menos” (30/9/2014). Sin embargo, sería con el triunfo de dicha coalición, que finalmente cobraría el nombre de Cambiemos a partir de la alianza entre el PRO, la UCR y la Coalición Cívica, cuando se evidenciaría lo endeble de la constitución de un sujeto colectivo organizado para resistir el avance sobre esas mismas conquistas.

Asimismo, encontramos una serie de medidas económicas que coadyuvaron a deteriorar las adhesiones de los sectores subalternos al gobierno kirchnerista. En primer lugar, la fuerte devaluación de 2014, derivada de la combinación de restricción externa y especulación contra la moneda local, generó un pico inflacionario del 36,8%, el más alto hasta entonces desde la fundación del régimen neo-desarrollista, conllevando la contracción del 4,8% del salario real de los trabajadores formales del sector privado, y un aumento de la pobreza de 2,6 puntos porcentuales, afectando a los sectores más vulnerables de la sociedad.<sup>19</sup> En segundo lugar, la negativa del gobierno a actualizar sustantivamente el mínimo no imponible del

impuesto a las ganancias en un contexto de alta inflación socavó apoyos en la base social del kirchnerismo. En tercer lugar, la restricción a la compra de divisas afectó a los sectores medios, tanto en el acceso al dólar como modalidad de ahorro como para la realización de viajes al exterior, aspecto que podría haberse solventado con una mayor regulación del comercio exterior donde se encuentran concentradas principalmente las divisas (Boron, 2016).

Asimismo, en el plano de la disputa hegemónica, Boron (2016) señala un conjunto de “causas inmediatas”, de tipo coyuntural, que llevaron a la derrota del balotaje de 2015 y que estuvieron ligadas a distintos errores de campaña. En primer lugar, el hostigamiento a Scioli por parte de la conducción kirchnerista durante años, tanto en términos políticos como económicos, traspasando escasos recursos a la provincia, quitó posibilidades a quien luego CFK eligiera de candidato. En segundo lugar, el no haber apoyado a Lousteau en el balotaje de la Ciudad de Buenos Aires contra Larreta, impidió gestarle una derrota al PRO que hubiera sido estratégica.<sup>20</sup> En tercer lugar, Boron señala que fue un error que CFK eligiera quien acompañaría a Scioli en la vice-presidencia, privilegiando garantizar la futura obediencia de la fórmula presidencial a ella en vez de buscar un candidato competitivo que pudiera sumarle votos. En cuarto lugar, Boron sostiene fue problemática la estrategia de proponer a Aníbal Fernández y a Martín Sabatella como candidatos en la interna provincial, ya que si bien tenían apoyos también tenían elevados índices de rechazo. Aquí se hizo presente un quinto factor, el internismo que desató luchas intestinas (el “fuego amigo”) en el interior del FPV provincial y restó apoyos. La derrota de la fórmula en la provincia de Buenos Aires fue clave para el triunfo de Cambiemos a nivel nacional. Y finalmente, el estilo de campaña negativa, basada en resaltar lo pernicioso que sería un gobierno de Macri y la estrategia de sólo defender “hacia atrás” lo logrado, dificultó poder mostrar cuáles serían los lineamientos a futuro, sin tomar en cuenta, además, que las encuestas indicaban que amplios sectores de la sociedad querían algún tipo de cambio. Además, Boron añade que la conducción del FPV, sin prever la posibilidad de la derrota, buscó que Scioli ganara por un escaso margen de modo de poder tenerlo bajo su control. Aun así, llegado el escenario del balotaje, Boron rescata las masas militantes que se volcaron a las calles para evitar el retorno al neoliberalismo.

Pero debemos señalar que ni los factores estructurales de crisis ni los errores coyunturales en materia política alcanzan por sí mismos (al menos en principio) para derribar un modelo distributivo como el que desplegaba el kirchnerismo, sino que requieren de un despliegue en términos político-ideológicos, que se articula con la construcción de hegemonía por parte de los sectores más concentrados del bloque de poder. Como sostenían de forma premonitoria Schunk *et al.*:

“Frente a las dificultades reales, el establishment, de mucho poder en la Argentina, suele generar una operación perversa: identificar las tensiones económico-sociales con la acción “populista”, demagógica y hasta “irracional” del gobierno de turno. Luego, temas sensibles a la población, como la “inflación”, el “cepo cambiario”, la “falta de empleo” (para ponerlo en términos actuales), e incluso cuestiones económicas importantes

como el “déficit público” o la merma en las inversiones, son imputadas sencillamente a las políticas erróneas, caprichosas y/o animadas por la “corrupción”. El debate público-mediático logra entonces responsabilizar al gobierno por los grandes problemas, pero evitando cuidadosamente ahondar en el cuadro estructural que esos fenómenos expresan. La solución que el establishment generaliza, por lo tanto, pasa por un camino muy sencillo: cambiar el gobierno. (...) Con ello se interrumpe el ciclo político de matriz popular y se propicia un retorno a la ortodoxia. Vuelven entonces las políticas orientadas por el mercado, incapaces de promover un proceso de desarrollo. De tal modo, se resigna la posibilidad de resolver los obstáculos estructurales y se abre un nuevo ciclo político caracterizado por el ajuste, la deuda externa ligada con la especulación financiera, la retirada del Estado, la desregulación y la plena liberalización comercial y de capitales” (2014: 13).

Así, las tensiones estructurales y las limitaciones de la construcción de hegemonía habilitaron un escenario en el cual la fuerza político-social que logró plantearse como la alternativa, encarnaba el proyecto restaurador favorable a las fracciones disidentes del bloque de poder con una alineación estrecha con la contraofensiva que EE.UU. venía desplegando en la región en el marco del cambio en las *relaciones de fuerzas internacionales*. Tensiones y límites que enfrentaron una lúcida construcción opositora y se anudaron en un desenlace definido por apenas el 51,3% en el balotaje favorable a Cambiemos, dando inicio a un proceso de reforma estructural que en pocos meses desmontaría buena parte de lo alcanzado en el proceso anterior.

## Conclusiones

En Argentina, tras la crisis de 2001 que sacudió el *bloque histórico* a nivel nacional, se conformó un modelo productivo-exportador que constituyó la primera experiencia del régimen neo-desarrollista. En su configuración, el despliegue industrial junto con su impronta exportadora, ayudada por el favorable contexto de precios internacionales, constituyeron dos ejes cardinales habilitados por un amplio espectro de políticas que dieron fin al modelo de la convertibilidad, como momento más acabado del neoliberalismo local. La política de tipo de cambio competitivo, las retenciones a las exportaciones, la regulación de tarifas, de la tasa de interés y del movimiento de los flujos de capital financiero, junto con la llamada política de “desendeudamiento” y la creciente inversión pública, forjaron un esquema macroeconómico que se sustentó en base a dos pilares: el superávit fiscal y el superávit comercial. El Estado ampliaba su *autonomía relativa*, tanto en materia de intervención y regulación como también a partir de distintas estatizaciones de empresas y se legitimaba con la recuperación del empleo y la mejora de todos los indicadores sociales, bajando sustancialmente la pobreza y la indigencia, a partir de una amplia batería de políticas sociales y de ingreso tanto en materia de salario mínimo, jubilaciones como convenios colectivos de trabajo. Este proceso se vinculaba directa-

mente con los cambios en las *relaciones de fuerzas sociales*, tanto en el interior del bloque de poder con la consolidación de la fracción productivo-exportadora del capital y la subordinación relativa de las empresas de servicios y el capital bancario-financiero, junto a un proceso de recuperación de las PyMEs, como en relación con las clases subalternas, cuyas posiciones se fueron recomponiendo.

Asimismo, el escenario se modificó también en términos de las *relaciones de fuerzas políticas*, tras el avance de la lucha popular y la crisis interburguesa que signó el cambio de siglo. De este modo, el nuevo régimen de acumulación se abrió paso articulado con un conjunto de estrategias hegemónicas ligadas al proyecto político-económico de gobierno que desplegó el kirchnerismo. Un proyecto de carácter nacional-popular que recuperaba elementos del peronismo clásico, enlazados con otros ligados a la juventud de los 70, al progresismo democrático de los 80 y el espíritu rupturista de los procesos populares latinoamericanos en curso, que hicieron de marco de alianza hacia una novedosa y potente integración regional con mayores márgenes de soberanía.

Dentro de ese cuadro de *relaciones de fuerzas internacionales* se rechazó el ALCA y se dio fin a los tratados con el FMI. En el interior de ese bloque popular latinoamericano, Argentina se ubicó dentro de las experiencias que, sin buscar una superación del orden capitalista, intentó delinear un proyecto de “crecimiento con inclusión social” basado en un “capitalismo serio o nacional”, a partir de una estrategia de *pacto populista*, donde el Estado procuraba articular intereses dominantes y subalternos, forjando equilibrios inestables entre las fracciones de clase. A su vez, el *populismo como lógica política* operaba a partir de la confrontación establecida en la articulación de demandas que cobró lugar delimitando a un adversario trazado en torno a las figuras diversas que encarnaban el paradigma neoliberal y que templaba la propia identidad kirchnerista.

Sin embargo, se expresaron algunas continuidades respecto del régimen neoliberal que comenzaron a entrar en contradicción tanto con el funcionamiento del neo-desarrollismo como de la estrategia de construcción hegemónica en la cual se sustentaba. La elevada concentración económica dejó un esquema de *relaciones de fuerzas sociales* favorable al gran capital, cuyos componentes comenzaron a defecionar del pacto social, con gran capacidad para formar precio y preservar sus ganancias en la puja distributiva, concentrar divisas y secar la plaza local de dólares o generar una corrida contra la moneda local, entre otras capacidades de veto que empezaron a ejercer sobre la política pública. También la extranjerización implicó un drenaje constante de divisas vía envío de remesas, pago de intereses y honorarios hacia las casas matrices. La reticencia inversora de la burguesía local, las afianzadas prácticas rentísticas y la tendencia a la fuga de capitales confluyeron en ese camino de externalización de activos, haciendo perder fuerza al proceso de crecimiento económico. Asimismo, la persistencia de una similar matriz productiva dependiente y la irrupción de la crisis energética, junto con el declive del precio de los *commodities*, reinstalaron el escenario de la restricción externa.

Así, las continuidades fueron abonando un conjunto de obstáculos macroeconómicos que comenzaron a obstruir la propuesta de desarrollo con mayor equidad.

Los pilares del modelo productivo-exportador comenzaron a entrar en crisis: la industria se desaceleró hasta estancarse y las exportaciones comenzaron a contraerse; a su vez, ya desde 2012 se extinguió el superávit fiscal, mientras que el superávit comercial recién lo hizo en 2015. Asimismo, el proyecto nacional-popular, se vio tensionado: la extranjerización tendía a limitar el carácter nacional, mientras que la concentración amenazaba con limitar su carácter popular. La fragmentación del movimiento obrero, las limitaciones en la construcción de un poder popular alternativo, y los crecientes desgajamientos del FPV marcaron también un debilitamiento de la potencia hegemónica del kirchnerismo.

Frente a estos factores de crisis, el kirchnerismo se mantuvo firme en su estrategia inclusiva, multiplicando sus políticas expansivas y distributivas, aún a costa del deterioro de las cuentas fiscales, con el fin de sostener el consumo y la inversión pública como vía de estimulación de la demanda y el mercado interno en el contexto de un capitalismo global en crisis.

Entendemos que no fue el colapso del régimen neo-desarrollista lo que marcó el fin de esta experiencia, sino que lo que estaba en crisis era su primer modelo, el productivo-exportador, y que si bien el Gobierno dio pasos hacia un modelo de carácter propiamente nacional-popular basado en el consumo popular y el mercado interno, este trayecto quedó a medio camino. Así, la anunciada “profundización” no llegó a materializarse y el conjunto de desequilibrios comenzó a ser capitalizado por un nuevo alineamiento opositor que, surgido del seno de las clases dominantes a partir del conflicto agrario de 2008, realizó un proceso de ensayo y error hasta cristalizar en Cambiemos, como la fórmula que a nivel local expresa la estrategia de la contra-ofensiva norteamericana para recuperar su “patio trasero” y poner fin a los gobiernos populares y progresistas que disputaron su hegemonía en la región ostentando mayores márgenes de autonomía.

Las continuidades del régimen neoliberal que pervivieron en el neo-desarrollismo, sostuvieron un esquema de relaciones de fuerzas sociales favorables al capital concentrado local y transnacional creando las condiciones estructurales sobre las que se forjó la contra-ofensiva restauracionista y conservadora. A su vez, los grandes medios de comunicación actuaron lúcidamente como intelectuales orgánicos del alineamiento opositor erosionando las posiciones del kirchnerismo, articulando el descontento y dotándolo de una salida: el “cambio”. Aquí también se hicieron patentes las limitaciones de la construcción hegemónica del kirchnerismo, con el desgaste natural de tres presidencias consecutivas, con serias dificultades para promocionar nuevos referentes y con un tejido organizativo importante pero no lo suficientemente fuerte para resistir al bloque de poder.

Así, Cambiemos desmontaría en poco tiempo buena parte del andamiaje de la década anterior, con la vuelta al hiper-endeudamiento y la valorización financiera, el mega-tarifazo que volvió a cambiar el esquema de precios relativos a favor de las privatizadas ahogando a los trabajadores y a las PyMEs, abatidas por la apertura comercial, con más de un millón de nuevos pobres y cientos de miles de indigentes, con más desempleo y desigualdad, profundizando de hecho todos los factores de crisis que dejaba el neo-desarrollismo, con más déficit fiscal por la

quita de impuestos a los sectores más concentrados del capital, y creciente déficit comercial, pero con el endeudamiento externo como “parche” circunstancial, el blindaje mediático como herramienta hegemónica y la represión a la protesta como arma coercitiva. Con Cambiemos en el poder se expresa como nunca al Estado como factor de unidad política del bloque de poder: el poder político, económico, judicial y mediático funcionando en un mismo sentido en un proceso de distribución regresiva en base a la restauración del régimen neoliberal en Argentina. Es por ello que la reflexión sobre las limitaciones en materia de hegemonía y acumulación de la primera década y media del siglo XXI constituye un imperativo para la comprensión de la actualidad y un aprendizaje para el futuro.



## Referencias

1. Este trabajo es parte de una investigación de largo alcance, sobre modelo de acumulación y hegemonía en la Argentina post-convertibilidad, realizada desde 2008 en el marco de las distintas becas doctorales y posdoctoral de CONICET, que a partir del ingreso a la carrera de investigador en 2017 aborda un nuevo período para el cual comienzan a delimitarse los distintos factores de análisis que se esbozan de modo exploratorio en el presente artículo.
2. Debe tenerse en cuenta que en 2002 el PBI se contrajo un 10,9%.
3. Datos de desocupación según INDEC de 2017 y datos de pobreza e indigencia de CIFRA (2015).
4. La crisis mundial tuvo un severo impacto en el país a fines de 2008 y, particularmente, en 2009, con contracción de la industria y la inversión, caída de las exportaciones y aumento del desempleo llevando a un escenario de recesión económica. Frente a esta situación, el gobierno nacional diseñó un plan anti-crisis que incluyó vastos dispositivos tendientes a sostener la producción y el empleo a partir de la inversión pública en distintos rubros como estimulador económico. Para mayor detalle ver Varesi (2011).
5. Según datos INDEC, contrastando los períodos 1993-2001 vs 2002-2007, la relación IBIF/PBI pasó del 19% al 18,4%, Consumo privado/PBI del 68,9% al 65,6%, Consumo Público/PBI del 12,9% al 21,6% mientras que Exportaciones/PBI aumentó del 9,9% al 13,9%.
6. Las conclusiones fueron escritas en un contexto donde CFK había ganado su reelección con el 54% de los votos y nada parecía evidenciar ni una crisis próxima de su hegemonía ni tampoco un corte abrupto en el régimen de acumulación. Recientemente fue publicado un artículo que recoge los principales elementos de análisis de dichas conclusiones en *Cuadernos del Cendes* (Varesi, 2016b).
7. “El proceso de desinversión a nivel local tuvo como contracara utilidades record que luego se remitieron al exterior. Entre 1999 y 2011, YPF obtuvo ganancias por 16.450 millones de dólares y giró al exterior dividendos por 13.246 millones de dólares. En el mismo período, el patrimonio neto de la empresa se redujo 41 por ciento, mientras que la producción de petróleo cayó 43 por ciento y la producción de gas disminuyó 31 por ciento. Las cifras dejan en claro que Repsol utilizó los recursos para favorecer su expansión internacional a costa de la petrolera local, que al mismo tiempo fue reduciendo su radio de acción a la Argentina” (Krakowiak, 2016: 1).
8. Dato presentado por Zaiat (2015).
9. Datos presentados por el Centro de Despachantes de Aduana de la República Argentina.
10. Debe tenerse en cuenta, a su vez, que no se trata sólo de un problema de concentración, sino que además está atravesado por diversas asimetrías sectoriales y por el peso político que cada sector puede ejercer tanto sobre la economía como sobre el Estado, con sus representaciones corporativas.
11. Datos presentados por Porta *et al.* (2017).
12. Datos presentados por Porta *et al.* (2017).
13. Datos INDEC (2016).
14. Datos INDEC presentados por CIFRA (2016). Para 2015 toman información del primer semestre.
15. Datos INDEC presentados en el Anexo estadístico de Porta *et al.* (2017).

16. Datos provistos por el Banco Mundial (2017b).
17. Datos presentados por CIFRA (2016).
18. Estuvo al frente de la ANSES entre 2002 y 2007, asumió como Intendente de Tigre en 2008 pero tomó licencia para convertirse en Jefe de Gabinete de CFK desde julio de ese año hasta el año siguiente, en que abandonó el ejecutivo nacional para reasumir como Intendente.
19. Datos presentados por CIFRA (2015; 2016).
20. Boron plantea que “en lugar de sumar fuerzas para lograr la estratégica derrota del PRO en la ciudad capital de la Argentina la conducción del FpV se refugió en un discurso fundamentalista y bajo el argumento que uno y el otro eran iguales, que Lousteau era lo mismo que Rodríguez Larreta, se abstuvieron de orientar a sus seguidores para que apoyaran a aquél para, de ese modo, descargar un golpe de nocaut al macrismo” (2016: 14-15).

## Bibliografía

- Banco Mundial (2017). “Exportaciones de bienes y servicios (% del PIB). Datos sobre las cuentas nacionales del Banco Mundial y archivos de datos sobre cuentas nacionales de la OCDE”. Recuperado de <https://datos.bancomundial.org/indicador/NE.EXP.GNFS.ZS?locations=AR>
- Banco Mundial (2017b). “Industria, valor agregado (% del PIB). Datos sobre las cuentas nacionales del Banco Mundial y archivos de datos sobre cuentas nacionales de la OCDE”. Recuperado de <https://datos.bancomundial.org/indicador/NV.IND.TOTL.ZS?locations=AR>
- Basualdo, E. (2007). “Concepto de patrón o régimen de acumulación y conformación estructural de la economía”. *Documento N°1*, Maestría en Economía Política Argentina. Buenos Aires: FLACSO.
- Boron, A. (2016). “Argentina 2016: Claves de una derrota”. *Cuadernos Marxistas*, N° 10. Buenos Aires: CEFMA.
- Castellani, A. y Gaggero, A. (2017). “La relación entre el Estado y la elite económica”. En A. Pucciarelli y A. Castellani (coords.). *Los años del kirchnerismo. La disputa hegemónica tras la crisis del orden neoliberal*. Buenos Aires. Argentina: Siglo XXI.
- CEP (2008). “La industria Argentina: Balance 2003-2007. Los nuevos sectores dinámicos”. Buenos Aires. Argentina: MECON.
- CIFRA (2015). “Principales resultados de pobreza e indigencia 2003-2015”. Informe especial. Buenos Aires. Argentina: CTA.
- CIFRA (2015b). “La naturaleza política y la trayectoria económica de los gobiernos kirchneristas”. *Documento de trabajo N° 14*. Buenos Aires. Argentina: CTA.
- CIFRA (2016). “Informe de coyuntura n°19”. Buenos Aires. Argentina: CTA.
- A. GRAMSCI (2003). *Notas sobre Maquiavelo, sobre la política y sobre el Estado moderno*. Buenos Aires. Argentina: Nueva Visión.
- INDEC (2016). “Intercambio Comercial Argentino. Datos provisorios de los años 2014 y 2015”. Buenos Aires. Argentina: Ministerio de Hacienda.
- INDEC (2017). “Encuesta Nacional a Grandes Empresas año 2015”. Buenos Aires: Argentina Ministerio de Hacienda.
- Krakowiak, F. (31-05-2016). “Recuerdos del saqueo”. *Página 12*. Buenos Aires. Argentina.
- Manzanelli, P. (2015). “Aportes al estudio de la formación de capital en la Argentina actual (2002-2012)”. N° 45. En *Ensayos de Economía*, Medellín. Colombia: Universidad Nacional de Colombia.
- Porta, F. Santarcángelo, J. y Scheingart, D. (2017). “Un proyecto político con objetivos económicos. Los límites de la estrategia kirchnerista”. En A. Pucciarelli y A. Castellani (coords.). *Los años del kirchnerismo. La disputa hegemónica tras la crisis del orden neoliberal*. Buenos Aires. Argentina: Siglo XXI.
- Poulantzas, A. (1981). *Las clases sociales en el capitalismo actual*. México DF. México: Siglo XXI.
- Schorr, M. y Wainer, A. (2017). “La economía argentina bajo el kirchnerismo: de la holgura a la restricción externa. Una aproximación estructural”. En A. Pucciarelli y A. Castellani (coords.). *Los años del kirchnerismo. La disputa hegemónica tras la crisis del orden neoliberal*. Buenos Aires. Argentina: Siglo XXI.
- Schunk, R.; Rielgelhaupt, E. y Rodríguez, L. (2014). “Dilemas recurrentes del modelo de crecimiento

- distributivo en un país periférico”. *Realidad Económica*, N° 282. Buenos Aires, Argentina: IADE.
- Torrado, S. (1992). *Estructura social de la Argentina: 1945-1983*. Buenos Aires, Argentina: Ediciones de la Flor.
- Varesi, G. (2011). “Argentina 2002-2011: Neo-desarrollismo y radicalización progresista”. *Realidad Económica*, N° 264. Buenos Aires, Argentina: IADE.
- Varesi, G. (2013). *Modelo de acumulación y hegemonía en la Argentina post-convertibilidad, 2002-2008*, Tesis de Doctorado, FAHCE-UNLP, Memoria Académica.
- Varesi, G. (2014). “La construcción de la hegemonía kirchnerista en Argentina, 2003-2007”, en *Temas y Debates*, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario, año 18, N°28.
- Varesi, G. (2014b). “El “conflicto del campo” de 2008 en Argentina: hegemonía, acumulación y territorio”, en *Geograficando* Revista de Estudios Geográficos, FAHCE-UNLP, Vol.10 N° 2
- Varesi, G. (2016). “Introducción a la perspectiva gramsciana de la hegemonía. Intelectuales, partidos y relaciones de fuerzas”, Estudio introductorio de VARESI (comp.) *Hegemonía y lucha política. Selección de textos de Antonio Gramsci*, Buenos Aires, Luxemburg.
- Varesi, G. (2016b). “Neo-desarrollismo y kirchnerismo. Aportes para un análisis conjunto del modelo de acumulación y la hegemonía en Argentina, 2002-2008”, en *Cuadernos del CENDES*, Caracas, UCV, N° 92.
- Zaiat, A. (2015). “Muy pocos se llevaron todo”, Argentina, 20/12, Página 12.

Recibido: 01/12/2017. Aceptado: 30/ 12/2017.

Gastón Varesi, “De la crisis del régimen neo-desarrollista y la hegemonía kirchnerista al triunfo de Cambiemos”. Revista *Temas y Debates*. ISSN 1666-0714, año 22, número 35, enero-junio 2018, pp. 13-38.

# Dinámica del sistema de partidos de la Provincia de Entre Ríos. Un análisis a través de la actividad legislativa (1999-2015)

## *Dynamics of the party system in Entre Ríos Province. An analysis through legislative activity (1999-2015)*

**Elías Fernández**

**Elías Fernández** es docente en la Facultad de Trabajo Social, Universidad Nacional de Entre Ríos, Argentina.  
E-mail: elias\_fernandez86@yahoo.com.ar

### **resumen**

En este trabajo se analiza el sistema de partidos de la provincia de Entre Ríos durante el período 1999-2015. El objetivo principal es examinar la actividad legislativa de los partidos políticos entrerrianos en función de los cambios producidos en la arena electoral. Para desarrollar el análisis, se observan los proyectos de ley presentados por los representantes del Poder Ejecutivo y la Asamblea Legislativa. La hipótesis del estudio es que una mayor competitividad electoral favorece la producción legislativa del conjunto de los actores partidarios que se desenvuelven en la legislatura provincial. Cuando los resultados de las elecciones son equilibrados, los distintos partidos que acceden a la representación política manifiestan una tendencia hacia la cooperación y, en función de esto, se coordinan para aprobar diversos proyectos de ley. En cambio, cuando se amplía el porcentaje obtenido por el partido ganador y los partidos opositores, el sistema se torna menos cooperativo, afectando la función representativa de la oposición política.

### **palabras clave**

sistema de partidos / elecciones / legislatura / Entre Ríos

### **summary**

This paper analyzes the party system of Entre Ríos province during the period 1999-2015. The main objective is to examine the legislative activity of the political parties following the changes produced in the electoral arena. To develop the analysis, we observe the bills presented by the representatives of the provincial Executive and the Legislative Assembly. The hypothesis of the study is that the electoral competitiveness benefits the legislative production of all the agents of the parties that occupy seats in the provincial Legislature. When the election results are balanced, the different political parties tend to cooperate with each other, and as a result of that they coordinate to pass various bills. In contrast, when the percentage obtained by the winning party and the opposition parties increases, the system becomes less cooperative, affecting the representative function of political opposition.

### **keywords**

party system / elections / legislature / Entre Ríos

## Introducción

En este trabajo se analiza el sistema de partidos de la provincia de Entre Ríos durante el período 1999-2015. El objetivo principal es examinar la actividad legislativa de los partidos políticos entrerrianos en función de los cambios producidos en la arena electoral. Durante el primer período de gobierno abordado (1999-2003) el Poder Ejecutivo provincial estuvo en manos de la Unión Cívica Radical (UCR). Los tres períodos subsiguientes (2003-2007, 2007-2011 y 2011-2015), fueron encabezados por distintas expresiones del Partido Justicialista (PJ) en un contexto político atravesado por el retroceso de las opciones opositoras.

Los sistemas de partidos suponen tanto competencia como cooperación entre los partidos interactuantes (Ware, 2004), pero estas pautas de interacción varían de acuerdo a la arena funcional en las que se despliegan. En línea con el enfoque propuesto por Bardi y Mair (2008), se parte de la premisa de que existen distintas arenas de competencia y cooperación partidaria, principalmente la electoral y la parlamentaria. Por este motivo, conocer el funcionamiento de un sistema de partidos requiere observar, por una parte, los resultados de los comicios, y por otra, el comportamiento de los agentes partidarios en el ámbito legislativo. Los vínculos que se establecen en cada una de estas esferas pueden ser potencialmente diferentes, puesto que se trata de ámbitos funcionalmente diferenciados, regulados por distintas reglas.

La presente indagación busca echar luz sobre el funcionamiento del sistema de partidos en estas dos esferas de interacción partidaria. Con respecto a la esfera electoral, se analiza la evolución de la fisonomía numérica del sistema. En cuanto a la esfera parlamentaria, se pone el foco en dos aspectos fundamentales: por un lado, los temas o asuntos sobre los cuales legislan los representantes del Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, y por otro, las pautas de competencia y cooperación entre los distintos actores políticos que operan en el ámbito parlamentario.

La hipótesis del trabajo es que una mayor competitividad electoral –variable independiente– favorece la cooperación entre los actores partidarios que se desenvuelven en el ámbito legislativo –variable dependiente–. Es decir, cuando los resultados de las elecciones son equilibrados y la alternancia en el poder deviene una posibilidad real, los bloques del oficialismo y la oposición muestran una mayor tendencia a la cooperación en la producción legislativa. En cambio, cuando se amplía la brecha electoral entre el partido ganador y los partidos opositores, el sistema se torna menos cooperativo y, en consecuencia, el predominio en las urnas se traslada al parlamento. Esta situación afecta la aprobación de leyes por parte de la oposición, al tiempo que fortalece la producción legislativa de la bancada oficial. No obstante, debe tenerse en cuenta que la capacidad del oficialismo de desarrollar su agenda de proyectos se encuentra ligada también a su cohesión interna, esto es, a los niveles de disciplina partidaria –variable interviniente–, lo que bajo determinadas circunstancias puede alterar la gestión del gobernador.

El recorte temporal (1999-2015) obedece al propósito de contemplar la actividad legislativa a partir de una serie de cambios producidos en la arena electoral.

Desde mediados del siglo XX, Entre Ríos, al igual que buena parte de los distritos subnacionales argentinos, fue una provincia típicamente bipartidista, donde la UCR y el PJ se repartían la mayor parte de los votos y se alternaban en el poder con regularidad. Pero a inicios del siglo XXI la competición bipolar comenzó a menguar a raíz del deterioro electoral del radicalismo, que derivó en una marcada preeminencia del peronismo. En función de estos cambios, el trabajo evalúa la relación entre la fisonomía numérica del sistema de partidos, por un lado, y el comportamiento de los agentes partidarios en el ámbito parlamentario, por otro, a fin de poner a prueba la hipótesis anteriormente expuesta. Más concretamente, se describe en primer término la evolución del formato del sistema partidario a partir de dos grandes momentos –básicamente, la etapa bipartidista (1999-2007) y la etapa de partido predominante (2007-2015)– y luego se analiza el impacto que generó esta evolución en las pautas de competencia y cooperación en la arena legislativa.

La exposición se organiza de la siguiente manera. Primero, se presentan algunas nociones sobre el concepto de sistema de partidos, y luego se desarrollan diversos lineamientos teóricos y metodológicos en torno a la organización de las leyes emanadas por la asamblea legislativa. En función de estos lineamientos, al final del apartado se construye una clasificación propia tomando en consideración las particularidades del caso subnacional abordado. En segundo lugar, se presenta el diseño institucional de la provincia y se señalan distintos aspectos de la normativa electoral. En tercer lugar, se efectúa una breve descripción de los cuatro comicios celebrados a lo largo del período de estudio. Finalmente, se aborda la producción legislativa de los representantes de los distintos poderes del Estado provincial, y se evalúa especialmente la evolución de las pautas de competencia y cooperación entre los diferentes actores partidarios.

## **1. Sistemas de partidos y actividad legislativa**

Los estudios sobre la relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en el caso argentino han puesto el foco en distintas variables.<sup>1</sup> En el presente trabajo se retoman algunas de estas producciones sobre Argentina y otros países latinoamericanos, prestando especial atención a aquellas que se han centrado en la actividad legislativa y que, al mismo tiempo, han propuesto diversos criterios para la clasificación de los proyectos de ley.

En lo referente al nivel subnacional, en los últimos 20 años ha proliferado una importante corriente de trabajos sobre la competencia partidaria en el ámbito electoral, los cuales han analizado hondamente temas como la fragmentación de los sistemas de partidos en las diferentes arenas de competición, la desnacionalización del sistema de partidos y los cambios en la normativa partidaria y electoral a lo largo de distintas provincias (entre otros, Calvo y Abal Medina 2001; Calvo y Escolar, 2005; Leiras, 2007; Escolar y Abal Medina, 2014). No obstante, la relación entre poderes y la elaboración de leyes en el marco de las legislaturas provinciales ha recibido menos atención<sup>2</sup>, y el caso de Entre Ríos, de hecho, no ha sido indagado en investigaciones previas.

En lo que sigue se aborda, en primer lugar, la noción de sistema de partidos y los diferentes ámbitos de interacción partidaria. Luego, se alude a una serie de trabajos que desarrollaron distintas propuestas para organizar las leyes emanadas por los parlamentos. Y en función de esos trabajos, en tercer lugar, se presenta una clasificación propia, elaborada a partir de las particularidades del caso subnacional en estudio.

### 1.1. La arena electoral y la arena parlamentaria

La ciencia política ha propuesto diversos criterios para abordar los diferentes tipos de sistemas de partidos. En términos generales, estas propuestas pueden diferenciarse a partir del ámbito de interacción partidaria en el que se enfoca el análisis. Por ejemplo, en su abordaje clásico, Sartori (1992) formula una clasificación a partir de los vínculos competitivos que los partidos establecen en la arena legislativa. El autor considera como *partidos relevantes* del sistema, en primer lugar, a los que tienen *potencial de coalición*, es decir, aquellas fuerzas orientadas al gobierno que pueden integrarse a distintos bloques legislativos. En segundo lugar, también se consideran *importantes* aquellos partidos que poseen *potencial de chantaje*, esto es, los partidos orientados a la oposición que tienen posibilidades de alterar las estrategias de las fuerzas con potencial de coalición. Mainwaring y Scully (1995) indican que estas *normas para contar partidos* fueron pensadas para analizar el funcionamiento de los sistemas partidarios de los regímenes parlamentarios europeos y, en ámbitos presidencialistas, la clasificación debe efectuarse de acuerdo a la interacción partidaria que se desarrolla en la esfera electoral. Así, proponen evaluar la fragmentación a partir del *número efectivo de partidos* (NEP) creado por Laakso y Taagepera (1979).

Estas posturas pueden sintetizarse a partir del enfoque de Bardi y Mair (2008), quienes señalan que, más allá del diseño institucional, la disputa y la cooperación entre partidos se despliegan en arenas funcionalmente distintas, principalmente en la arena electoral –durante el proceso eleccionario– y en la arena parlamentaria –durante el período de gobierno–. Por este motivo, es posible distinguir analíticamente las pautas de interacción que caracterizan a estas dos esferas de vinculación partidaria.

Sartori (1992: 67) señala que “un sistema de partidos es [...] el sistema de interacciones que es resultado de la competencia entre partidos”. Para el autor, además, hay que distinguir entre *competencia* y *competitividad*. La primera es una *regla de juego*, una estructura del sistema partidario, mientras que la segunda es un *estado concreto* de ese juego. Para que la competencia se torne competitiva debe haber dos o más partidos que obtienen una cantidad similar de sufragios, lo que a su vez conlleva la posibilidad de alternancia en el poder. Si el sistema no permite elecciones disputadas, es decir, si no incluye la estructura de la competencia, entonces naturalmente no será competitivo. La competencia no es necesariamente competitiva, pero la debe incluir al menos como posibilidad para que se exista un sistema partidario.

La definición de Sartori sólo alude a las interacciones partidarias en su dimensión competitiva. En el presente trabajo, en cambio, se entiende que “los sistemas

de partidos suponen tanto competición como cooperación entre los distintos partidos” (Ware, 2004: 235). Además, puesto que las interacciones suelen ser diferentes en las distintas instancias, es posible evaluarlas a partir de los resultados electorales, por un lado, y del proceso legislativo, por otro.

De acuerdo con Bardi y Mair, los contrastes entre las diferentes arenas se explican por la emergencia de dos sistemas de partidos diferentes, uno electoral y otro parlamentario. En el primer caso, las estrategias partidarias están supeditadas a las elecciones, y se rigen por la necesidad que tienen los partidos de diferenciarse de sus adversarios con el objetivo de seducir al electorado y obtener el mayor número de votos posible. Su supervivencia en el escenario político depende de ello. Pero en el segundo caso, una vez que los representantes arriban al parlamento, las diferencias suelen morigerarse, por ejemplo, con el propósito de formar coaliciones mayoritarias en contextos de fragmentación partidaria; o bien, como se verá en este trabajo, para aprobar proyectos de ley en forma coordinada sobre asuntos que, por lo general, no afectan la agenda de gobierno del Poder Ejecutivo. En arenas diferentes los partidos son *funcionalmente* diferentes.<sup>3</sup>

## 1.2. Arena parlamentaria: producción legislativa y clasificación de las leyes

La clasificación de la legislación es relevante porque permite evaluar el papel que desempeñan los legisladores y el Ejecutivo en los procesos de toma de decisiones. Por este motivo, a lo largo de las últimas décadas se han propuesto diversos criterios clasificatorios.<sup>4</sup> Cabe aclarar que las investigaciones a las que se hará referencia fueron desarrolladas con el propósito de describir el funcionamiento de distintas legislaturas latinoamericanas en el plano nacional y en contexto de regímenes presidencialistas.<sup>5</sup> En este trabajo, en cambio, son tomadas para abordar un caso subnacional que, al igual que los demás Estados provinciales argentinos, adoptó este tipo de régimen. Por ello, se considera analíticamente válido trasladar al plano subnacional las conceptualizaciones pensadas para examinar el nivel nacional, dado que se trata, en esencia, del mismo diseño institucional.

En su estudio sobre el Congreso hondureño, Taylor-Robinson y Díaz (1999) proponen una clasificación basada en dos dimensiones: el nivel de agregación de la propuesta y los efectos del proyecto. La primera dimensión refiere a los sujetos directos a quienes afecta la ley, y puede desagregarse a su vez en cinco categorías: individual, local, regional, sectorial y nacional; mientras que la variable *efectos* alude al impacto que tiene el proyecto de ley sobre los sujetos directos e indirectos, y se desglosa en beneficiosos, contraproducentes, mixtos y neutros. La primera dimensión aludida por los autores –nivel de agregación–, resulta útil para la clasificación que se propone en el presente trabajo, ya que permite efectuar un primer acercamiento sobre el nivel de gobierno en el que tienen impacto los proyectos de ley que son aprobados por iniciativa del Poder Ejecutivo y los legisladores.

En segundo lugar, como criterio general de clasificación, en este trabajo se alude al *alcance* más general o más particular de la legislación, para lo cual se abreva del estudio de Mustapic (2000). En su análisis del Congreso argentino durante las

presidencias de Raúl Alfonsín (1983-1989) y el primer período de Carlos Menem (1989-1995), destaca que los legisladores nacionales se especializan en *microiniciativas*, ya que dentro de los temas de los cuales se ocupan sobresalen las “transferencias de terrenos e inmuebles de la nación a las municipalidades, la creación de juzgados, algunas construcciones de rutas, declaraciones de fiestas especiales (Día del Tango, Fiesta de la Vendimia), colocación de monumentos, regulación de sectores laborales específicos, etc.” (Mustapic, 2000: 591).

La especialización en estos temas regionales o sectoriales ha generado que el Congreso nacional tenga una reputación parroquial y particularista. Para la autora, sin embargo, la presentación de iniciativas de este tipo obedece a los vínculos que los representantes establecen con sus electores: “[...] entendemos que [las microiniciativas] son un ejemplo de la función representativa que desempeñan los legisladores como parte de las relaciones que mantienen con el tejido social” (Mustapic, 2000: 591). Se trata de una función de naturaleza institucional más que partidaria, lo que permite que en muchas ocasiones las iniciativas sean sancionadas gracias a la colaboración de distintos bloques. Así, puede apreciarse una división de la actividad legislativa entre los dos poderes. El Ejecutivo desarrolla *políticas de alcance general*, es decir, ejerce la función de gobierno; mientras que el Legislativo desempeña una función fundamentalmente representativa, a través de la cual los legisladores pueden responder de la diversidad de intereses y demandas que atraviesan al tejido económico y social a lo largo de todo el territorio nacional.

Los dos trabajos aludidos, aunque resultan útiles para una primera aproximación sobre la producción legislativa, no consideran en detalle los temas que abordan los proyectos de ley. A fin de precisar las características que presentan los proyectos relevados, se alude, en tercer lugar, al estudio de Amorin Neto y Santos (2003). En su investigación sobre la Legislatura brasileña, los autores toman las dos variables propuestas por Taylor-Robinson y Diaz, al tiempo que añaden una tercera: el *asunto u objeto* del proyecto de ley. De acuerdo a los autores, las leyes pueden desagregarse en ocho subclases: administrativa, económica, honorífica, presupuestaria, política, social, cultural-científica-tecnológica y ecológica. Como se verá más adelante, la clasificación propuesta en el presente trabajo amplía y modifica el universo de temas considerados por estos autores, con el propósito de captar las particularidades del caso en estudio.

Finalmente, Zelaznik (2014) sugiere otra modalidad para abordar la legislación emanada por el Congreso argentino durante los gobiernos peronistas de Carlos Menem, Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner. Por medio de la noción de *agenda presidencial*, el autor busca dilucidar la función de gobierno –lo que Mustapic llama *políticas de alcance general*– a través de las principales áreas de políticas públicas en materia socioeconómica, que incluye una serie de subclases específicas: empresas públicas, legislación previsional, legislación laboral, legislación impositiva, presupuesto, educación y economía.

Al igual que Amorin Neto y Santos, Zelaznik divide la legislación por temas, pero con el propósito de focalizar el análisis en la legislación iniciada sólo por el

Poder Ejecutivo y examinar, de este modo, las reformas pro-mercado (Menem) y pro-Estado (Kirchner y Fernández de Kirchner) que caracterizaron a estos períodos de gobierno liderados por distintas expresiones del PJ. Quedan por fuera de su objeto de estudio una gran cantidad de proyectos elaborados por los presidentes que no se enmarcan en la *agenda presidencial*, así como tampoco se tienen en cuenta las leyes sancionadas por iniciativa de diputados y senadores.

### 1.3. Clasificación de los proyectos de ley

Para llevar a cabo el análisis se tienen en cuenta los criterios clasificatorios que se enuncian a continuación, contruidos a partir de las propuestas previamente citadas, pero adaptadas al caso subnacional que constituye el objeto de estudio.

Bertino (2014) apunta que es habitual que los estudios sobre producción legislativa presenten un sesgo en la definición de qué leyes son relevantes y cuales no lo son, ya que suelen colocar el acento en los proyectos presentados sólo por el Poder Ejecutivo. A fin de evitar este sesgo, en el presente trabajo se considera el universo de leyes aprobadas por iniciativa de gobernadores, diputados y senadores. Como expresa la autora, restarle importancia a la legislación presentada por los legisladores “supone un rol pasivo de la Legislatura en un esquema de gobernabilidad, y esta perspectiva no se ajusta necesariamente a las dinámicas políticas que se dan, por ejemplo, en los ámbitos subnacionales o en esquemas de coalición de gobierno” (Bertino, 2014: 93).

Con fines descriptivos, se dividió la clasificación de los proyectos en dos grandes bloques de acuerdo a los objetos, asuntos o temas que abordan. Para hacer esta separación, se delimitó el conjunto de áreas sobre las cuales el Poder Ejecutivo ha tenido una injerencia mucho más marcada que el Poder Legislativo. Las leyes vinculadas a estos asuntos, entonces, comprenden el primer bloque y son aprobadas por iniciativa de los gobernadores con mucha mayor frecuencia que los diputados y senadores. El resto de los proyectos se engloban en el segundo bloque, donde la autoría corresponde en forma proporcional a legisladores y gobernadores. En suma, el criterio clasificatorio para delimitar los dos bloques es la preponderancia que, a la luz del caso estudiado, ha tenido el Poder Ejecutivo sobre una serie de áreas de legislación.

Así, el primer bloque comprende un conjunto de leyes con nivel de agregación provincial que, a su vez, son iniciadas normalmente por los gobernadores, motivo por el cual puede denominarse *agenda de gobierno*. A diferencia de la *agenda presidencial* de Zelaznik, no se pretende dar cuenta de reformas pro-mercado y pro-Estado, motivo por el cual se modificó el universo de leyes a considerar. Como sucede normalmente en los regímenes presidencialistas, el Poder Ejecutivo tiene iniciativa exclusiva sobre el presupuesto anual, por lo que, naturalmente, las leyes presupuestarias se encuadran en el primer bloque. Pero más allá de este ítem, tanto los legisladores como el gobernador pueden presentar proyectos sobre todas las áreas de políticas.

El segundo bloque comprende los temas en los que, normalmente, se centran los legisladores. Sin embargo, los gobernadores también han tendido a presentar

iniciativas de este tipo. A diferencia del estudio de Zelaznik, cuyo objeto se circunscribe a las leyes sobre las reformas estructurales en la relación entre el Estado y el mercado, en este trabajo se decidió contemplar todas las iniciativas aprobadas, y esto engloba a una serie de proyectos iniciados por los gobernadores en torno a una diversidad de asuntos. Así, en contraste con lo que observa Mustapic en el plano nacional, se podrá ver que el titular del Ejecutivo provincial ha presentado un gran número de leyes sobre asuntos abarcados en el segundo bloque, donde se incluyen lo que la autora denomina *microiniciativas*.

El grueso de los proyectos que integran el segundo bloque posee un nivel de agregación municipal o departamental, es decir, afectan a un único municipio o departamento, o bien inter-departamental, esto es, abarcan a dos o más departamentos, pero no a todos. En el segundo bloque también se encuentran las iniciativas de nivel sectorial –aquellas que tratan sobre sectores específicos, como la creación de colegios profesionales o la regulación de determinadas actividades económicas– e individual –aquellas que tratan sobre personas particulares o jurídicas (un ciudadano o una organización social)–.

No obstante, también se incluyen en este grupo algunas leyes con un nivel de agregación provincial. Esto obedece a que el criterio de demarcación entre el primer y el segundo bloque no está determinado por el alcance más general o más particular de la ley, sino por la visible injerencia que tiene el Poder Ejecutivo entrerriano sobre una serie de áreas de legislación, en comparación con los proyectos que usualmente son aprobados por iniciativa de los legisladores.

En este sentido, el asunto *justicia y seguridad* –que alude a los proyectos relativos al poder judicial y a la policía provincial y que, por lo tanto, tiene un nivel de agregación provincial– integra el segundo bloque, debido a que se trata de un área en la que tanto el Ejecutivo como los legisladores han presentado una gran cantidad de iniciativas de ley. Los asuntos *educación y salud* también se encuentran en el segundo bloque, a pesar de que, en algunas ocasiones puntuales, comprenden legislación de alcance provincial, principalmente cuando se sancionan normativas en torno a la organización del sistema de salud y el sistema educativo.

En síntesis, el objetivo de separar la legislación en dos grandes bloques es captar la especificidad de la función del gobierno provincial en lo referente a las iniciativas legislativas y, al mismo tiempo, evaluar el funcionamiento de la división de poderes y la democracia de partidos en el ámbito parlamentario.

En concreto, el primer bloque de legislación o *agenda de gobierno* comprende los siguientes temas:

- Empresas públicas: privatización y creación de empresas estatales o con participación estatal; capitalización de empresas estatales.
- Legislación impositiva: creación, modificación y eliminación de impuestos y gravámenes; determinación de exenciones.
- Presupuesto, finanzas y endeudamiento: ley anual de presupuesto; modificaciones a la ley anual de presupuesto; finanzas públicas; endeudamiento con entidades públicas y privadas nacionales e internacionales.
- Estado y gobierno provincial: creación de organismos, ministerios, se-

cretarías y subsecretarías dependientes del estado provincial; modificación de la constitución provincial; legislación electoral y composición de los órganos del gobierno provincial (Poder Ejecutivo y Poder Legislativo) y de los gobiernos municipales (intendencias y consejos deliberantes); creación de cargos en planta permanente de la administración pública; régimen del empleo público provincial.

- Infraestructura y servicios públicos: construcción y mejoras de rutas, infraestructura eléctrica, acueductos, etc.; cambios en el marco regulatorio de los servicios públicos (electricidad, gas, etc.).

El segundo bloque de legislación abarca las siguientes subclases:

- Empleados públicos provinciales: régimen laboral, asignaciones familiares, antigüedad, licencias, jubilaciones y pensiones para un sector específico de la planta de empleados públicos provinciales.

- Economía: regulación de agentes económicos; apoyo y fomento de actividades económicas.

- Legislación de carácter social: donación de vehículos, inmuebles y materiales varios a organizaciones sociales; construcción de viviendas sociales; jubilaciones y pensiones otorgadas a sector social específico (amas de casa, veteranos de la Guerra de Malvinas, entre otros); políticas de vejez, niñez y discapacidad.

- Educación: organización del sistema educativo en los distintos niveles de enseñanza (primario, secundario, terciario y universitario); adquisición de terreno para construcción o ampliación de escuela en una localidad determinada; incorporación de un contenido a dictar en materias del nivel primario o secundario; toda otra legislación referida a las instituciones educativas.

- Salud: organización del sistema de salud; construcción y ampliación de hospitales; adquisición de terreno para construcción de centro de salud en una ciudad determinada; prevención y tratamiento de adicciones, obesidad, autismo, diabetes y otras enfermedades; vacunación; donación de órganos; salud reproductiva; creación de bancos de sangre; provisión de medicamentos y análisis médicos gratuitos; toda otra legislación referida a las instituciones de salud.

- Cultura, ciencia, deporte, recreación: apoyo y fomento a actividades culturales, científicas, deportivas y recreativas; creación de museos y bibliotecas y donaciones a estas entidades; declaración de patrimonio cultural; creación de centros de recreación y donaciones a estas entidades.

- Ecología y medioambiente: protección de áreas naturales (bosques, ríos, humedales, islas, etc.); protección de especies animales y vegetales; tratamiento de residuos.

- Justicia y seguridad: código procesal y código penal; organización del Poder Judicial de la provincia; toda otra legislación que refiera al ámbito judicial; policía de Entre Ríos; organización del servicio penitenciario; seguridad pública.

- Declaración: día especial; cambio de nombre de sitio público; monumento o sitio histórico; legislación honorífica.

- Municipios y departamentos: creación de dependencia estatal en departamento o ciudad; demarcación de ejido; mejora de infraestructura pública en ciudad determinada (caminos, plazas, centro cívico, etc.); transferencia, donación, com-

pra, expropiación de terrenos o inmuebles con destino a la gestión municipal en una localidad determinada.

- Asunto provincial: adquisición de terrenos, inmuebles o vehículos para la administración provincial; convenios entre organismos provinciales y colegios profesionales; procedimientos administrativos.

- Regulación de actividad profesional: creación o modificación de colegios profesionales.

- Otro asunto

Por último, cabe señalar que se compilaron 1.516 proyectos de ley aprobados en el transcurso del período 1999-2015. El criterio de inclusión de los proyectos fue la aprobación de los mismos por parte de, al menos, una de las dos cámaras legislativas. Por lo tanto, no todos los proyectos recibieron sanción definitiva, es decir, buena parte de las iniciativas de ley no fueron aprobadas por la cámara revisora luego de recibir media sanción en la cámara de origen. En total, fueron sancionados en forma definitiva 1.149 proyectos, mientras que 367 recibieron sólo media sanción. La inclusión de los proyectos que sólo recibieron media sanción tiene como objetivo evaluar la posibilidad real que tienen los legisladores de refrendar sus proyectos de ley en las dos cámaras legislativas.

Las fuentes del estudio fueron, en primer lugar, los *diarios de sesiones* de las dos cámaras legislativas, desde el período legislativo 120° hasta el 136°, los cuales comprenden los cuatro períodos de gobierno abordados. En segundo lugar, se usó la *consulta legislativa* disponible en el sitio web de la Cámara Baja, donde se pudo efectuar un seguimiento de la trayectoria de los proyectos de ley. Allí se detallan las fechas de las sesiones legislativas en las que los expedientes toman estado parlamentario, reciben media sanción y sanción definitiva, pierden estado parlamentario, etc. Por último, también se utilizaron los textos de las leyes aprobadas, a las cuales se accedió a través de los diarios de sesiones y distintos sitios web gubernamentales.

## **2. Diseño institucional y normativa electoral de la provincia**

En el transcurso del año 2008 se desarrolló en Entre Ríos una Asamblea Constituyente que no modificó los aspectos centrales del diseño institucional y del sistema electoral de la provincia. Dentro del marco temporal del estudio, el nuevo marco normativo sólo comprende las elecciones provinciales de 2011.

Respecto a la elección del Ejecutivo provincial, la Constitución establece lo siguiente: “El gobernador y vicegobernador serán elegidos directamente por el pueblo de la Provincia, a simple pluralidad de sufragios” (artículo 89°). Así, se utiliza el *sistema de mayoría relativa*, según el cual resulta ganadora la fórmula que logra la mayor cantidad de votos, sin que sea necesario alcanzar la mayoría absoluta. La Asamblea Constituyente de 2008 habilitó la reelección del cargo por un período más.

La Legislatura de la provincia es bicameral. En cuanto a la Cámara Alta se determina: “Los senadores serán elegidos directamente por el pueblo a razón de uno por cada departamento y a simple pluralidad de votos” (artículo 90°). De manera

que los representantes son designados en circunscripciones uninominales bajo el sistema de mayoría relativa, donde las circunscripciones coinciden con los departamentos. Puesto que existen 17 departamentos, el Senado está compuesto por 17 bancas.

Respecto a la Cámara Baja se establece: “Los diputados serán elegidos directamente por el pueblo de la provincia, en distrito único, por un sistema de representación proporcional; pero que asegure al partido mayoritario la mayoría absoluta de la representación. La ley determinará la forma de distribuir el resto de la representación” (artículo 91°). En consecuencia, el partido más votado obtiene la mayoría absoluta de los diputados independientemente de si supera la mitad de los votos válidos, mientras que el *sistema electoral provincial* (ley 2.988) determina que las bancas restantes deben repartirse en forma proporcional bajo la fórmula de resto mayor, cuyo umbral de exclusión es determinado por el cociente electoral. Una vez asignada la mayoría de los cargos a la fuerza más votada, la distribución posterior puede otorgarle bancas adicionales en caso de superar el 50% de los sufragios, algo que sólo ocurrió en 2011. Así, se establece un *sistema mixto* que se destaca por la combinación de distintas reglas y procedimientos para la elección de una misma asamblea (Colomer, 2004: 258). Dado que este dispositivo constitucional asegura la mitad más uno de los escaños al partido electoralmente más fuerte, se lo denomina *cláusula de gobernabilidad*. La Constitución de 1933 establecía una composición de veintiocho miembros para la Cámara Baja, pero la reforma de 2008 la amplió a treinta y cuatro, lo que se puso en práctica a partir de 2011.

Por último, cabe destacar que el calendario electoral es *concurrente*: “El mandato de los funcionarios y representantes será de cuatro años. Todos serán elegidos simultáneamente en un solo acto electoral” (artículo 92°). En consecuencia, la Legislatura se renueva en forma total cada cuatro años, junto con los comicios de gobernador y vice. La simultaneidad de los comicios es relevante porque el calendario electoral concurrente tiende a centralizar el proceso electoral en las principales candidaturas que se disputan el Poder Ejecutivo, por lo que se produce un traslado de las preferencias de los votantes desde la categoría ejecutiva hacia las legislativas (Molina, 2001). Debe tenerse en cuenta, además, que tanto los diputados como los senadores entrerrianos son elegidos con métodos que poseen un claro sesgo mayoritarios: los primeros, a partir de la *cláusula de gobernabilidad*, y los segundos, en listas uninominales bajo el sistema de mayoría relativa. Conforme a este diseño, las chances de que se establezcan *gobiernos divididos* —es decir, sin mayorías legislativas— son muy pocas. De hecho, durante la temporalidad del estudio, se instauraron *gobiernos unificados*: todos los gobernadores asumieron con quorum propio en las cámaras. Esto no significa que hayan tenido asegurada la mayoría a lo largo de todo el período de gobierno, lo que será examinado más adelante.

En resumen, a pesar de la reforma constitucional de 2008, los aspectos esenciales de la normativa electoral para la designación de cargos provinciales se mantuvieron prácticamente idénticos, ya que sólo se amplió levemente el número de miembros de la Cámara de Diputados —se pasó de 28 a 34 bancas—, mientras que

se conservó tanto la forma de elegir legisladores –diputados y senadores– como el tamaño del Senado. En cuanto a la gobernación, se mantuvo el método para designar al titular de Poder Ejecutivo –sistema de mayoría relativa–, aunque se habilitó la reelección por un período consecutivo más. Por este motivo, se entiende que la reforma no significó un punto de ruptura en el sistema electoral provincial, sino más bien una continuidad.

### 3. La arena electoral durante el período 1999-2015

A continuación, se describe sumariamente el sistema de partidos entrerriano a partir de los datos arrojados por las distintas contiendas electorales, es decir, sólo se tiene en cuenta la porción de votos obtenida por cada fuerza política al momento de los comicios. A pesar de esta simplificación, este apartado tiene el propósito de caracterizar a grandes rasgos el escenario partidario, para luego dar lugar al análisis del proceso legislativo.

El Cuadro N° 1 muestra los partidos que ocuparon el Ejecutivo entrerriano desde 1983 hasta 2015, junto con el porcentaje de bancas que lograron en las cámaras legislativas. La *bancada oficial* refiere al porcentaje de legisladores que ingresaron en las boletas partidarias de los gobernadores electos. En el próximo apartado se verá que fue habitual que los distintos bloques, tanto oficialistas como opositores, sufrieran cambios a lo largo del mandato.

**Cuadro N° 1: Relación Ejecutivo-Legislativo en Entre Ríos, 1983-2011**

Elección	Gobernador	Partido de Gobierno	Bancada oficial (%)	
			Diputados	Senadores
1983	Sergio Montiel	UCR	53,6	73,3
1987	Jorge Busti	PJ	53,6	62,5
1991	Mario Moine	PJ	53,6	56,3
1995	Jorge Busti	PJ	53,6	43,8
1999	Sergio Montiel	Alianza	53,6	64,7
2003	Jorge Busti	PJ	53,6	82,4
2007	Sergio Urribarri	PJ	53,6	82,4
2011	Sergio Urribarri	PJ	55,8	100

Fuente: elaboración propia con datos de la Dirección Nacional Electoral.

El Cuadro N° 2 presenta el número efectivo de partidos electorales y el número efectivo de partidos legislativos (NEP).<sup>6</sup> El NEP medido en bancas, naturalmente, siempre será inferior que el NEP medido en votos, ya que la distribución de los cargos refleja el *efecto reductor* del sistema electoral (Sartori, 1994; Cox, 2004). Cuanto más mayoritario es un sistema electoral, mayor es la desproporción entre los votos que obtienen los partidos minoritarios y los cargos que luego les son asignados. En el caso entrerriano, el efecto reductor es más notorio en el Senado –donde los representantes son electos en listas uninominales a partir de los diecisiete departamentos– que en la Cámara de Diputados, donde los legisladores son electos en listas plurinominales considerando a la provincia como distrito único.

Lijphart (1999) señala que un *sistema bipartidista puro* debería arrojar un NEP igual a dos (2). En caso de haber dos partidos grandes y uno mediano, se está frente a un *sistema de dos partidos y medio* (2,5). También es posible que un partido sea notoriamente más fuerte que los otros, llevándolo a obtener, por ejemplo, el 70% de los votos/esaños contra un 30% de sus competidores, en cuyo caso el NEP será inferior a los dos partidos efectivos (1,7) y provocará la emergencia de un *sistema de partido predominante*.

**Cuadro N° 2: Número efectivo de partidos electorales y número efectivo de partidos legislativos. Elecciones ejecutivas y legislativas provinciales en Entre Ríos, 1983-2011**

Elección	Gobernador	Diputados provinciales			Senadores provinciales	
	NEP según votos	NEP según votos	NEP según bancas	NEP según votos	NEP según bancas	
1983	2,4	2,5	2	2,4	1,6	
1987	2,3	2,4	2,1	2,4	1,9	
1991	2,2	2,3	2,1	2,3	2	
1995	2,3	2,4	2,2	2,4	2	
1999	2,1	2,2	2	2,3	1,8	
2003	2,9	2,8	2,4	2,9	1,4	
2007	3,3	3,3	2,7	3,4	1,4	
2011	2,6	2,8	2,6	2,8	1	

Fuente: elaboración propia con datos de la Dirección Nacional Electoral.

Hasta 1999, puede decirse que el sistema era *bipartidista*, puesto que el NEP medido en bancas rondaba los dos partidos efectivos producto de la disputa equilibrada entre radicales y peronistas. Desde 2003, se observa que el aumento del número efectivo de partidos electorales (NEP según votos) conllevó un incremen-

to en el número efectivo de partidos parlamentarios (NEP según bancas) sólo en la Cámara de Diputados. Es decir, la fragmentación del voto favoreció el ingreso de terceros partidos únicamente en esta Cámara. En el Senado, cuyos miembros se eligen en listas uninominales, la dispersión electoral favoreció visiblemente al peronismo, que logró conservar un importante caudal de votos y, en función de esto, se transformó en el partido predominante.

Al igual que en el nivel nacional, en los comicios de 1999 se constituyó en Entre Ríos la *Alianza para el Trabajo, la Justicia y la Educación* (en adelante, la Alianza) para las categorías provinciales; en 1997 esta etiqueta había competido en las legislativas nacionales. Así, el radicalismo arribó al gobierno provincial en sociedad con el Frente País Solidario (FREPASO). Aunque la fórmula para la gobernación estuvo compuesta por dos dirigentes de extracción radical, Sergio Montiel y Edelmiro Pauletti, el bloque oficialista en la legislatura contenía representantes de las dos fuerzas.

En los comicios de 2003 la UCR sufrió una importante pérdida de sufragios en relación con sus pisos históricos, pero se posicionó como la segunda fuerza más votada al obtener el 34% en la categoría ejecutiva. El PJ logró el 44,6% y se quedó nuevamente con la gobernación a partir del liderazgo de Busti. Además, una tercera fuerza, el Nuevo Espacio Entrerriano (NEE), acopió el 18,1% de los sufragios. Si bien la alianza electoral del NEE incluyó al Partido Intransigente, al Partido Socialista Popular y al ARI, la fórmula para la gobernación estuvo encabezada por dos dirigentes de extracción peronista.<sup>7</sup> En términos descriptivos, puede decirse que en estos comicios quedó plasmado un *sistema de dos partidos y medio*.

En los dos comicios subsiguientes que abarca el trabajo, el sistema partidario expresado en las urnas sufrió importantes cambios. Por una parte, se hizo patente la caída electoral del radicalismo y, por otra, el peronismo presentó dos armados electorales, tanto en 2007 como en 2011.<sup>8</sup>

De este modo, en 2007 se amplió aún más el margen entre la UCR y el PJ, esta vez en casi 30 puntos porcentuales. En efecto, el radicalismo quedó segundo con apenas el 20%, de los votos, un porcentaje muy alejado de su promedio histórico. La Concertación Entrerriana, liderada por el NEE, logró apenas el 8,5% de los votos, por lo que no logró consolidarse en el electorado luego de su buena performance en los comicios de 2003. Como se señaló, el peronismo presentó dos opciones separadas. Por una parte, la oficialista Alianza Frente Justicialista para la Victoria, que fue impulsada por el entonces gobernador Busti y estuvo encabezada por su ministro de gobierno, Sergio Urribarri, quien ganó la gobernación con el 47,1% de los sufragios. Por otra parte, la Alianza Frente Para la Victoria y la Justicia Social, que llevó como candidato a Julio Solanas, por entonces intendente de Paraná, y alcanzó el 18,6%, lo que permitió que su espacio obtuviera algunas bancas. Como se verá en el siguiente apartado, los realineamientos en el interior del justicialismo continuaron a lo largo del período de gobierno.<sup>9</sup>

En 2011, el oficialismo retuvo la gobernación con un peronismo nuevamente dividido. En esta oportunidad la disputa en el interior del justicialismo enfrentó a Sergio Urribarri —que resultó reelecto con el 55,9% de los sufragios de la mano

del Frente Justicialista Para la Victoria— con Jorge Busti, tres veces gobernador de la provincia por el PJ e impulsor de la candidatura de Urribarri en las elecciones anteriores. El bustismo compitió con el sello Frente Entrerriano Federal y alcanzó el 18,4%, y en razón de ello logró colocar algunos diputados provinciales. Al igual que en el período anterior, durante el período de gobierno se produjeron modificaciones en la composición de los bloques parlamentarios, lo que será analizado cuando se aborde el proceso legislativo.

Por su parte, la UCR integró el Frente Progresista Cívico y Social (FPCyS) junto a la Coalición Cívica y una fracción del socialismo, y se posicionó en segundo lugar con el 18,9% de los votos, muy lejos de la lista ganadora.

En resumen, el sistema de partidos provincial rondaba los dos partidos efectivos hasta 1999, principalmente en lo que atañe a la distribución de asientos legislativos. Pero a partir de 2003 el voto comenzó a fragmentarse, primero como consecuencia de la emergencia de una tercera fuerza con potencial electoral, y luego debido a las fracturas del peronismo. Si se suman los votos obtenidos por las distintas expresiones del PJ en 2007 y 2011 en la categoría gobernador, el partido obtuvo el 65,8% y el 74,3% de los sufragios respectivamente. De manera que desde entonces el escenario electoral entrerriano puede ser calificado como un *sistema de partido predominante*, una clase de sistema donde, según Sartori (1992), un solo partido se impone en varias elecciones consecutivas por un amplio margen sin que las fuerzas opositoras, que se encuentran normalmente divididas, sean capaces de disputarle su posición en el gobierno.

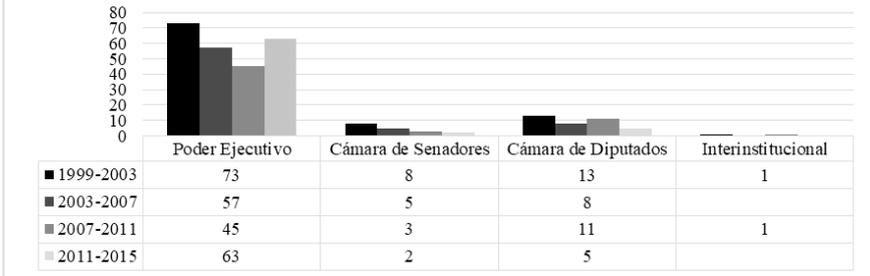
### **3. La arena parlamentaria**

En lo que sigue se analiza, en primer término, la división de la actividad legislativa entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo y, en segundo término, las interacciones entre los diferentes partidos que integraron la legislatura provincial durante los cuatro períodos de gobierno abordados.

#### **3.1. División de la tarea legislativa**

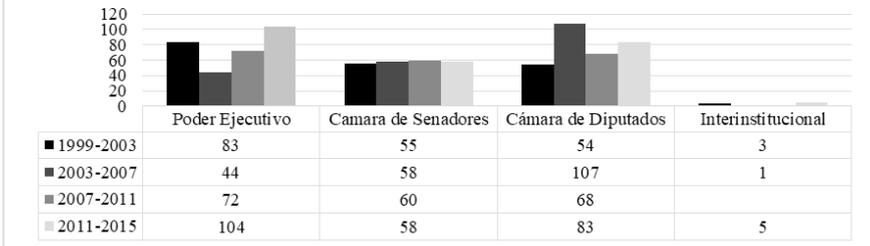
Los Gráficos N°1 y N°2 presentan el número de proyectos de ley sancionados por iniciativa de los distintos poderes del Estado. Se excluyen aquí los proyectos que sólo recibieron media sanción. Siguiendo la clasificación propuesta, el Gráfico N°1 exhibe los proyectos pertenecientes a la agenda de gobierno —primer bloque de legislación—, mientras que Gráfico N°2 se enfoca en las leyes pertenecientes al segundo bloque.<sup>10</sup>

Gráfico N° 1: Primer bloque de legislación. Proyectos de ley sancionados (1999-2015)



Fuente: elaboración propia con datos de los diarios de sesiones de la Legislatura de Entre Ríos.

Gráfico N° 2: Segundo bloque de legislación. Proyectos de ley sancionados (1999-2015)

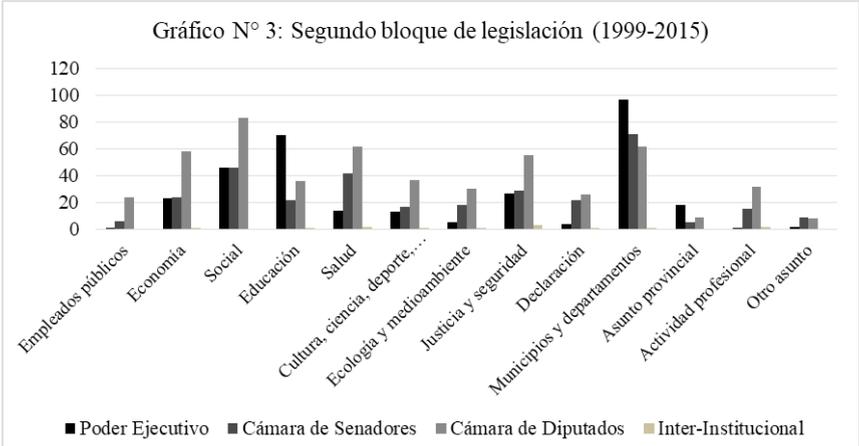


Fuente: elaboración propia con datos de los diarios de sesiones de la Legislatura de Entre Ríos.

A grandes rasgos, puede observarse que corresponde al gobernador la elaboración de proyectos del primer bloque de legislación, mientras que los senadores y los diputados se ocupan principalmente de temas –asuntos u objetos– que pueden englobarse en el segundo bloque. Esta afirmación, no obstante, presenta dos salvedades.

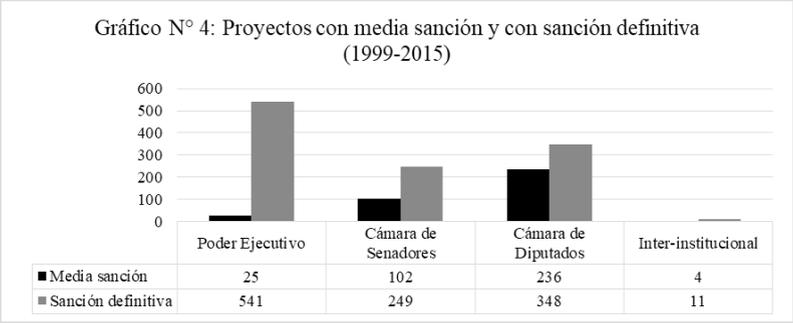
En primer lugar, en el Gráfico N°1 puede observarse que, en algunas ocasiones, los legisladores aprobaron leyes propias de la agenda del ejecutivo. Como se verá más adelante, esto suscitó un conflicto de poderes durante el gobierno de la Alianza (1999-2003) debido a la fractura del espacio oficialista.

En segundo lugar, en el Gráfico N°2 se aprecia que a lo largo de la temporalidad del trabajo los distintos gobernadores introdujeron una gran cantidad de proyectos pertenecientes al segundo bloque, que es el universo de temas sobre el cual se especializan los legisladores. En el Gráfico N°3 se desagregan los diferentes asuntos que componen este bloque de legislación, y puede observarse que el Poder Ejecutivo fue autor de diversas iniciativas de este tipo, entre las cuales se destacan aquellas que tienen como objeto a ciudades y departamentos específicos, como la mejora de calles, caminos y plazas, la creación de dependencias estatales, entre otras.



Fuente: elaboración propia con datos de los diarios de sesiones de la Legislatura de Entre Ríos.

El Gráfico N°4 permite ver que en una gran cantidad de ocasiones las iniciativas que recibieron media sanción en una cámara posteriormente no fueron refrendadas por la cámara revisora.



Fuente: elaboración propia con datos de los diarios de sesiones de la Legislatura de Entre Ríos.

Este hecho afectó fundamentalmente a los proyectos presentados por diputados y senadores. El gobernador, en cambio, normalmente logró que sus proyectos recibieran sanción definitiva. En efecto, el gráfico indica que a lo largo de la temporalidad del estudio el Ejecutivo consiguió la sanción definitiva de quinientos cuarenta y un (541) proyectos de ley, en tanto que sólo veinticinco (25) recibieron media sanción.

En contraste, ha sido muy habitual que los proyectos iniciados por los senadores y, principalmente, por los diputados, no hayan sido apoyados en la cámara revisora luego de la media sanción en la cámara de origen.

### **3.2. Pautas de competencia y cooperación entre partidos**

En el marco de un sistema electoral que tiende a instaurar gobiernos unificados –esto es, gobiernos con mayoría absoluta en las dos cámaras legislativas– es dable esperar que el oficialismo, que habitualmente posee *quorum* propio tanto en la Cámara Baja como en el Senado, promueva una gran cantidad de proyectos sin necesidad de negociar con los bloques opositores. En el Cuadro N°1, de hecho, se mostró que, durante la temporalidad del estudio, los partidos que ganaron las elecciones arribaron al gobierno con mayoría absoluta en las dos cámaras.

Este hecho, sin embargo, no deja a la oposición sin la posibilidad de llevar a cabo su propia agenda de proyectos, una situación que se presenta en virtud de la colaboración brindada por el partido mayoritario, sin el cual los demás partidos no podrían aprobar ninguna iniciativa de ley. Además, debe tenerse en cuenta que en los regímenes presidencialistas es dable esperar que el comportamiento de los legisladores, tanto oficialistas como opositores, se modifique durante el tiempo que duren los mandatos. Por este motivo, para abordar la relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo deviene necesario observar el proceso legislativo (Mustapic, 2000). En el presente trabajo, esa observación se efectúa principalmente a través de los proyectos de ley.

Como se dijo previamente, los sistemas de partidos suponen tanto competencia como cooperación entre los actores partidarios, tanto en el ámbito electoral como en el parlamentario. A diferencia de la arena electoral, donde las fuerzas políticas acentúan las diferencias con sus adversarios con el propósito de ganar votos en un segmento del electorado, en la arena parlamentaria esas discrepancias suelen morigerarse, bien para construir una coalición mayoritaria cuando el sistema de partidos se encuentra fragmentado, bien para desarrollar una agenda de proyectos que, salvo bajo ciertas circunstancias, no interfieren con la agenda de gobierno del Poder Ejecutivo.

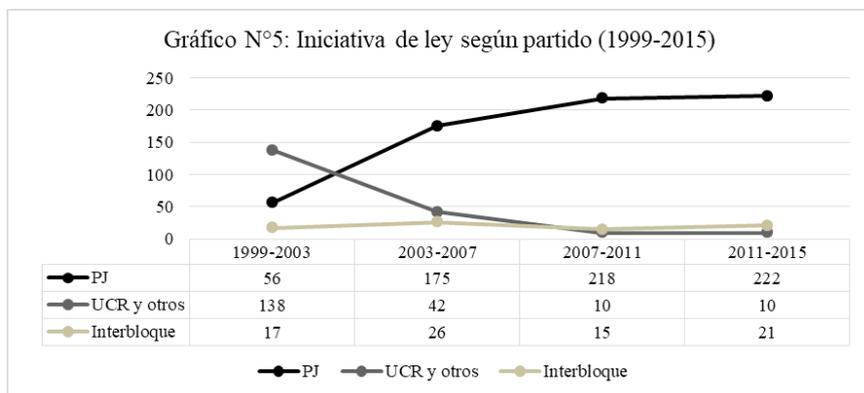
En el caso entrerriano, esa colaboración interpartidaria fue más habitual cuando el sistema era básicamente bipartidista (1999-2007), es decir, cuando radicales y peronistas obtenían un caudal de votos similar y, en razón de ello, se distribuían los asientos legislativos en forma relativamente equilibrada, a pesar de los sesgos mayoritarios del sistema electoral. A partir de 2007 la brecha electoral entre estos dos partidos tendió a ampliarse fuertemente, lo que generó una disminución de la expectativa de alternancia en el órgano ejecutivo, al tiempo que se redujo la

capacidad de los bloques no peronistas de desarrollar su propia agenda legislativa. La mutación de la arena electoral, entonces, conllevó modificaciones en la arena parlamentaria.

Pero si bien el período 2007-2015 se caracterizó por una notoria preeminencia del peronismo sobre los demás partidos, debe señalarse que durante estos años emergieron fuertes disputas entre diferentes facciones del partido predominante. Estos conflictos se trasladaron tanto al ámbito electoral como al parlamentario, lo que supuso un cambio significativo en las pautas de competencia y cooperación entre los distintos partidos, por un lado, y en el interior del propio justicialismo, por otro.

El Gráfico N° 5 exhibe los proyectos aprobados en la Cámara Alta y en la Cámara Baja cuya iniciativa pertenece a diputados y senadores de los distintos partidos.<sup>11</sup> En este gráfico se consideran indistintamente todos los proyectos de ley, es decir, se suman las iniciativas que fueron sancionadas en forma definitiva con aquellas que sólo recibieron media sanción en la cámara de origen. La clasificación expuesta busca ilustrar el crecimiento progresivo del peronismo en el número de proyectos aprobados y, al mismo tiempo, la caída de las otras fuerzas.

Debe tenerse en cuenta que durante el período 1999-2003 el bloque oficial fue conformado por la Alianza (UCR-FREPASO), mientras que en los tres períodos de gobierno sucesivos estuvo constituido por representantes del PJ. A partir de la segunda mitad del gobierno de la Alianza la bancada oficialista se caracterizó por los bajos niveles de disciplina partidaria, particularmente en la Cámara de Diputados, donde algunos legisladores aliancistas decidieron conformar un bloque legislativo diferente. De todos modos, a fin de simplificar la observación, en el gráfico anterior se clasifica como *UCR y otros* a los proyectos cuya iniciativa corresponde a integrantes de fuerzas diferentes al peronismo, que es el partido más importante durante la temporalidad del estudio. Más allá del primer período observado, esta categoría también incluye las iniciativas de las fuerzas más pequeñas que lograron acceder a la Legislatura a partir del año 2003.



Fuente: elaboración propia con datos de los diarios de sesiones de la Legislatura de Entre Ríos.

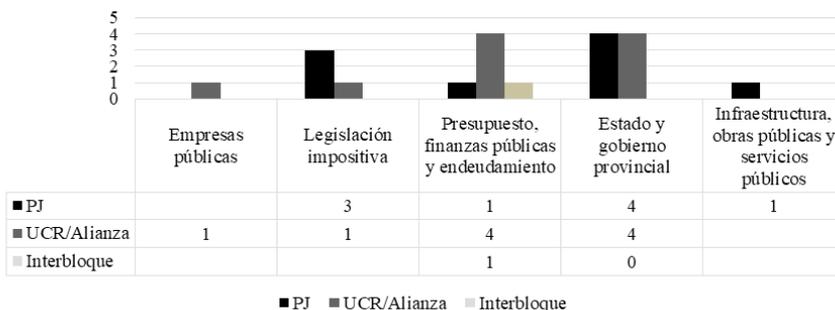
En función de este gráfico y de la descripción de la esfera electoral previamente expuesta, puede decirse que las pautas de competencia y cooperación en el ámbito parlamentario presentaron, a grandes rasgos, dos momentos diferentes.

El primer momento, que comprende el período 1999-2007, se caracterizó por la cooperación entre los diferentes partidos con representación parlamentaria. Los bloques opositores, en efecto, podían aprobar una buena cantidad de iniciativas a pesar de que la bancada oficial contara con quorum propio en las dos cámaras legislativas. Naturalmente, el oficialismo lograba promover una mayor cantidad de proyectos, pero ello no dejaba a la oposición sin posibilidades de impulsar un importante número de leyes. En el Gráfico N° 5 puede verse que, cuando ocupó el lugar de oposición (1999-2003), el PJ obtuvo la aprobación de cincuenta y seis proyectos de ley propios. Si a esto se añaden los diecisiete proyectos aprobados a partir de la iniciativa conjunta de legisladores radicales y peronistas, el partido opositor participó de la elaboración de setenta y tres proyectos que obtuvieron, al menos, media sanción. El período 2003-2007 presentó una dinámica similar, aunque en el contexto de una Legislatura más fragmentada producto de la buena performance electoral del NEE, que logró cuatro asientos en la Cámara Baja y uno de la Cámara Alta. En este nuevo escenario, los patrones de cooperación partidaria no sufrieron cambios significativos. En efecto, los bloques opositores –UCR y NEE– promovieron en conjunto cuarenta y dos proyectos, y en forma coordinada con legisladores peronistas lograron la aprobación de veintiséis proyectos más, lo que arroja un total de sesenta y ocho iniciativas de ley con participación de legisladores de la oposición, una cifra muy cercana a la que presentó el período de gobierno anterior.

La etapa subsiguiente (2007-2015), por el contrario, se destacó por una merma significativa en la capacidad de la oposición de participar en el proceso de toma de decisiones en las cámaras, frente a un justicialismo que, a pesar de sus fracturas internas, se erigió como el espacio político predominante. Si se suman todos los proyectos de los distintos bloques opositores, durante el período 2007-2011 se aprobaron sólo diez iniciativas de ley, una cifra idéntica a la que presentó el período 2011-2015. Las chances de la oposición de obtener la aprobación de sus proyectos de ley durante esta etapa aumentaban cuando los mismos eran promovidos en forma conjunta con legisladores del peronismo. En efecto, entre 2007 y 2011 se aprobaron un total de quince iniciativas de esta manera, y entre 2011 y 2015, veintiuna.

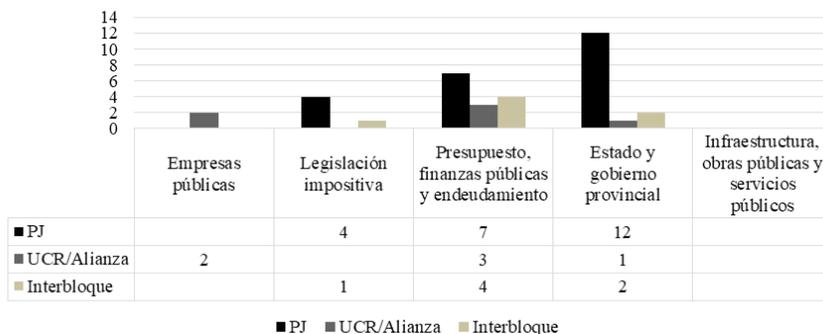
Finalmente, los Gráficos N° 6 (senadores) y N° 7 (diputados) permiten ver la injerencia de los legisladores de los distintos partidos en el primer bloque de legislación, esto es, en la agenda de gobierno. A diferencia del gráfico anterior, sólo se contabilizan los proyectos con sanción definitiva, puesto que se pretende observar la capacidad efectiva que tienen los legisladores para promover iniciativas propias de la agenda del Poder Ejecutivo.

Gráfico N° 6: Agenda de gobierno. Iniciativa legislativa de senadores provinciales, según partido (1999-2015)



Fuente: elaboración propia con datos de los diarios de sesiones de la Legislatura de Entre Ríos.

Gráfico N° 7: Agenda de gobierno. Iniciativa legislativa de diputados provinciales, según partido (1999-2015)



Fuente: elaboración propia con datos de los diarios de sesiones de la Legislatura de Entre Ríos.

En función de los gráficos anteriores pueden hacerse algunas consideraciones importantes en torno al funcionamiento de la política de partidos de Entre Ríos en el marco del parlamento provincial. La primera cuestión a señalar se vincula con la performance de las terceras fuerzas. Las elecciones de 2003, como se dijo, se diferenciaron de las contiendas previas por el crecimiento de una tercera fuerza, el NEE, que de este modo obtuvo cuatro diputados y un senador. El nuevo escenario electoral fue descrito más atrás como un *sistema de dos partidos y medio*. En 2007, este espacio político compitió con el nombre de Concertación Entrerriana, y aunque no logró repetir la buena performance de los comicios previos, ubicó a dos

representantes en la Cámara Baja. En 2011, gracias a la ampliación del número de diputados provinciales que suscitó la reforma constitucional de 2008, el GEN (Generación para un Encuentro Nacional) consiguió dos asientos con apenas el 4% de los votos.<sup>12</sup> Este tenue crecimiento, sin embargo, no se tradujo en mayores posibilidades de participar en el proceso de tomas de decisiones. En los Gráficos N° 6 y N° 7, en efecto, se destaca el hecho de que los terceros partidos que ingresaron a la Legislatura a partir de 2003 no lograron sancionar ninguna iniciativa de ley del primer bloque de legislación. Por este motivo, en los gráficos está ausente la categoría residual *otros*. No obstante, en dos oportunidades participaron en la elaboración de proyectos junto a legisladores de partidos más grandes, que luego recibieron sanción definitiva.<sup>13</sup>

En segundo lugar, la sanción de proyectos vinculados a la agenda de gobierno es una facultad que, habitualmente, sólo ejercen los bloques oficialistas. No obstante, esta observación presenta una excepción. A la luz del caso en estudio puede aducirse que cuando la disciplina partidaria en la Legislatura es baja, es dable esperar que algunos legisladores oficialistas se coordinen con la oposición con el propósito de alterar la agenda de gobierno del Poder Ejecutivo.<sup>14</sup> Esta situación, como se dijo, se presentó a partir de la segunda mitad del gobierno de la Alianza, cuando la grave crisis socioeconómica y política que vivió Argentina a fines del año 2001 perjudicó ostensiblemente la gestión del gobernador radical. Ello se expresó en la renuncia del vicegobernador y en la ruptura del bloque oficialista en la legislatura.<sup>15</sup> Cuando el gobernador radical perdió la mayoría en la Legislatura en el contexto de la crisis, los diputados y los senadores de las distintas fuerzas promovieron proyectos que modificaron aspectos sustantivos de sus políticas. En los Gráficos N° 6 y N°7, el número de proyectos sancionados por iniciativa de los legisladores en el asunto *presupuesto, finanzas públicas y endeudamiento*, se vincula fundamentalmente a la segunda mitad del gobierno de la Alianza.<sup>16</sup>

En tercer lugar, la información suministrada en los gráficos permite ilustrar el funcionamiento del parlamento a partir de la merma electoral de la UCR y el consecuente crecimiento del peronismo. Como se dijo previamente, en los comicios provinciales de 2007 y 2011 el PJ presentó dos ofertas electorales separadas, y a raíz de ello ingresaron a la Legislatura representantes de distintas facciones del partido. Por las razones que se exponen a continuación, en los gráficos se sumaron los proyectos de ley aprobados por iniciativa de legisladores pertenecientes a estas diferentes tendencias internas.

En el turno electoral de 2007 el peronismo presentó dos opciones electorales: por una parte, la oficialista Alianza Frente Justicialista para la Victoria, y por otra, la disidente Alianza Frente Para la Victoria y la Justicia Social. En la primera reunión de la Cámara de Diputados del nuevo período de gobierno los representantes electos por estas dos vertientes del PJ confluyeron en un único bloque.<sup>17</sup> Pero a pesar de esta temprana confluencia, el período de gobierno 2007-2011 estuvo atravesado por el conflicto intrapartidario protagonizado por Jorge Busti, ex gobernador provincial y presidente de la Cámara de Diputados, y Sergio Urribarri, gobernador en ejercicio.<sup>18</sup> En el período 2011-2015, el peronismo volvió a compe-

tir con dos tendencias diferentes. La línea oficialista fue encabezada por Urribarri y la línea disidente por Busti. Como en el período anterior, los diputados electos de las dos listas convergieron en un único bloque.<sup>19</sup>

En cuanto al Senado, en 2007 fueron electos por la lista oficialista del peronismo un total de catorce representantes, mientras que por la lista disidente ingresaron dos.<sup>20</sup> En 2011, todos los senadores de la Cámara Alta pertenecían al oficialismo provincial, un hecho inédito desde el retorno de la democracia en 1983.

Pero más allá de las disputas en el interior del peronismo suscitadas a partir de 2007, la división le permitió contar con un número mucho mayor de diputados y senadores que los demás partidos. Y, lo que es más relevante aún, el Gráfico N°5 permite aseverar que los conflictos intrapartidarios no alteraron la capacidad de los legisladores peronistas de promover iniciativas de ley. Bien por el contrario, puede observarse un incremento sostenido de los proyectos de ley aprobados en las dos cámaras legislativas cuya iniciativa pertenece a legisladores de diferentes facciones del PJ, mientras que los representantes de los demás partidos vieron visiblemente disminuida esta posibilidad.

Otra cuestión que debe señalarse es que, a diferencia de lo sucedido durante la segunda mitad del gobierno de la Alianza —cuando los representantes de las distintas bancadas se coordinaron para alterar aspectos sustantivos del asunto *pre-supuesto, finanzas y endeudamiento* en un contexto de crisis económica y social—, durante el período 2007-2011 los legisladores enrolados en el peronismo federal también lograron la sanción de ocho leyes propias de la agenda del gobernador, pero que en este caso fueron clasificadas en el asunto *Estado y gobierno provincial*, ya que estaban orientadas a la creación de cargos en la planta de empleados de la administración pública.

Las disputas internas tampoco impidieron que el Poder Ejecutivo desarrollara su agenda de gobierno. El diputado José Allende, que abandonó las filas del bustismo y se pasó al urribarrismo a través de la creación del bloque Entre Ríos Entre Todos a comienzos de 2011, sintetizó este hecho de la siguiente manera: “No vamos a ponerle palos en la rueda al bustismo en la Legislatura y esperamos que ellos no pongan palos en la rueda al gobierno. El presidente de la cámara (Jorge Busti) hace tres períodos que viene diciendo que lo institucional está por sobre las cuestiones partidarias y ojalá que así sea” (Diario *El Día de Gualaguaychú*). Como pudo observarse a través de los Gráfico N°1 y N°2, durante la etapa 2007-2015 el gobernador logró promover la sanción de una gran cantidad de proyectos clasificados tanto en el primer bloque de legislación como en el segundo.<sup>21</sup>

## Comentarios finales

En este trabajo se abordó el sistema partidario de la provincia de Entre Ríos bajo la premisa de que las interacciones que se establecen entre los partidos políticos trascienden ampliamente el momento electoral, y se ponen en juego en el ámbito parlamentario a lo largo de todo el período de gobierno.

La hipótesis expuesta al comienzo es que una mayor competitividad electoral favorece la producción legislativa del conjunto de los actores que se desenvuelven

en la Legislatura. Un escenario competitivo es aquel en el que los partidos relevantes obtienen porciones similares de sufragios. Un escenario no competitivo, en cambio, es aquel donde las elecciones dejan de ser disputadas y, en razón de ello, emerge una fuerza predominante. Esto afecta a los espacios opositores en un doble sentido: en sus chances de obtener bancas (momento electoral) y en su capacidad de desarrollar una agenda parlamentaria propia (proceso legislativo).

En el caso analizado, la cooperación interpartidaria en el ámbito parlamentario fue mucho más frecuente cuando el sistema expresado en las urnas era básicamente bipartidista (1999-2007), es decir, cuando radicales y peronistas obtenían un caudal de votos similar y, en razón de ello, se distribuían los asientos legislativos en forma relativamente equilibrada, a pesar de los sesgos mayoritarios del sistema electoral.

La brecha electoral entre estos dos partidos se amplió notoriamente en los comicios de 2007 y 2011. La dispersión electoral de las opciones opositoras, no obstante, se había hecho presente ya en 2003, y si bien esta situación benefició el ingreso de terceros partidos a las cámaras, generó una disminución de la expectativa de alternancia en el órgano ejecutivo, al tiempo que redujo la capacidad de los bloques no peronistas de desarrollar su propia agenda legislativa.

En la hipótesis también se destacó que los bajos niveles de disciplina partidaria del bloque oficialista pueden afectar la gestión del gobernador en ejercicio. Esto, en efecto, sucedió en el período 1999-2003, durante los dos últimos años del gobierno de la Alianza. En contraste, la falta de cohesión interna del bloque justicialista, que se manifestó especialmente a lo largo del período 2007-2011, no sólo no impidió que el titular del Poder Ejecutivo desarrollara su agenda de gobierno, sino que favoreció la producción legislativa de los representantes de las diferentes facciones.

En resumen, a partir de 2007 la dinámica oficialismo-oposición se trasladó al interior del peronismo, cuyas disputas intrapartidarias, lejos de perjudicar sus chances en las urnas y en el parlamento, le permitieron obtener una gran cantidad de asientos legislativos y aprobar un número creciente de proyectos de ley.



## Referencias

1. Sólo para citar algunos ejemplos, estos trabajos se han focalizado en variables como las siguientes: los vetos interpuestos por el presidente y el tratamiento de los mismos en la Asamblea Legislativa (Molinelli, 1996); la disciplina partidaria en el Congreso nacional (Mustapic, 2000; Jones, 2001); el poder de decreto del Poder Ejecutivo (Negretto, 2002); el rol de los presidentes de las comisiones parlamentarias en la construcción de la agenda legislativa (Calvo y Tow, 2009); el tratamiento parlamentario de las leyes iniciadas por el Poder Ejecutivo (Zelaznik, 2014).
2. Entre los antecedentes de escala subnacional, puede mencionarse, por ejemplo, el estudio de Malamud (1999), donde aborda la relación de poderes en la provincia de Buenos Aires durante los gobiernos de Alejandro Armendáriz (UCR, 1983-1987) y Antonio Cafiero (PJ, 1987-1991); además, el artículo de Araujo y Oliveros (2008) sobre la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires; finalmente, el trabajo de Haime (2012), que también se centra en la Ciudad de Buenos Aires en el período 1997-2009.
3. Además de estas dos arenas, los autores apuntan que, en los regímenes no parlamentarios, es decir, dentro del presidencialismo y el semipresidencialismo, es posible encontrar lógicas diferentes en el

ámbito legislativo y en el ámbito gubernamental. Esto es propio de escenarios políticos que contienen partidos divididos en varias tendencias internas, cuyo fraccionamiento puede generar que algunas de estas tendencias actúen como unidades separadas en el ámbito parlamentario, principalmente cuando se encuentran *subrepresentadas* en el gabinete presidencial.

4. Para un repaso exhaustivo sobre los diferentes enfoques en torno a la clasificación de los proyectos de ley, véase Bertino (2015).

5. Linz (1997) señala que los regímenes presidencialistas se caracterizan por dos rasgos esenciales: a) la *legitimidad democrática dual*, que alude a la elección separada de autoridades ejecutivas y legislativas; b) la *rigidez*, que hace referencia a la existencia de mandatos fijos, es decir, al hecho de que tanto el presidente como los legisladores duran en sus cargos un período predeterminado que no puede modificarse ni acortarse, salvo mediante un *juicio político*.

6. La fórmula se expresa de la siguiente manera:  $N_i = \frac{1}{1 + \frac{1}{p_i}}$ , donde  $N_i$  es el número efectivo de partidos, y  $p_i$  es el porcentaje de votos o escaños logrados por los partidos. Con esta fórmula puede obtenerse, por un lado, el *número efectivo de partidos electorales*, que equivale a la fragmentación medida a partir del porcentaje de votos que acopia cada partido. Y por otro, el *número efectivo de partidos parlamentarios*, esto es, la fragmentación de los órganos legislativos según la porción de escaños que obtiene cada partido.

7. En efecto, el candidato a primer mandatario provincial fue Emilio Martínez Garbino, quien en 1997 había sido electo diputado nacional por el PJ y en 1999 había arribado a la intendencia de la ciudad de Gualleguaychú en las boletas de este partido. En tanto que el candidato a vice fue José Nogueira, un dirigente peronista de la ciudad de La Paz.

8. Puede inferirse que la fractura del PJ en esas dos ocasiones estuvo ligada a la modificación del sistema electoral en el año 2005, a través de la ley 9.659. La *Ley Castrillón* –denominada así en alusión a su autor, Emilio Castrillón, jefe del bloque oficialista en la Cámara Baja– instauró la celebración de primarias, abiertas y simultáneas para designar a los candidatos que competirán en las elecciones generales. Cabe destacar, sin embargo, que la normativa exige a los partidos la celebración de internas “salvo en los casos de presentación de una sola lista y/o un solo candidato por categoría de cargo electivo” (artículo 1°). Es decir, los partidos tienen dos alternativas: demostrar mecanismos de consensos que deriven en una sola lista, o bien llevar a cabo una interna abierta, en la cual la victoria es adjudicada a los precandidatos de la tendencia partidaria que más votos logre acopiar, a simple pluralidad de sufragios (artículo 9°). En la práctica, puede afirmarse que tanto en 2007 como en 2011 esta ley promovió la fractura del PJ, ya que, de haberse celebrado elecciones primarias, los sectores minoritarios del partido enfrentados a la línea oficialista hubieran tenido ínfimas posibilidades de triunfo, obturando las chances de competir a todos sus precandidatos. Como ha sucedido en el orden nacional desde 2003 (Malamud, 2011), entonces, en ambas oportunidades el peronismo resolvió su interna en las elecciones generales.

9. En este sentido, cabe destacar que el candidato a gobernador de la corriente disidente, Julio Solanas, se unió posteriormente a las filas oficialistas y, de hecho, fue electo diputado nacional por el urribarrismo en los comicios de 2011.

10. En los gráficos se denominan *interinstitucionales* a los proyectos cuya autoría pertenece a representantes de distintos poderes del gobierno provincial. Se trata de legislación promovida en forma conjunta por diputados y senadores, o bien por el Poder Ejecutivo y miembros de la legislatura provincial. Normalmente, esta situación se presenta cuando, en virtud de la similitud que muestran, dos o más expedientes son unificados en el seno de las cámaras legislativas.

11. En los gráficos se denomina *interbloque* a los proyectos cuya autoría pertenece a representantes de diferentes bloques legislativos.

12. Cabe destacar también que en 2011 el Partido Socialista integró el FPCyS junto a la UCR. La lista de diputados provinciales obtuvo siete bancas y estuvo encabezada por un referente del socialismo, Lisandro Viale, quien una vez en la cámara conformó un bloque unipersonal, Partido Socialista Frente Progresista Cívico y Social. Los otros seis integrantes de la lista que lograron ser electos conformaron el bloque de la Unión Cívica Radical.

13. Estos dos proyectos sancionados fueron registrados en la categoría *interbloque*. Uno de ellos fue colocado en *Estado y gobierno provincial* (período 2007-2011), dado que modificó la representación

de género en la composición de las listas de diputados provinciales (ley de cuotas de género). El otro fue clasificado como *legislación impositiva* (período 2011-2015), dado que modificó el código fiscal de la provincia.

**14.** Mainwaring y Shugart (2002) apuntan que, en los regímenes presidencialistas, el poder del presidente depende de dos variables. Por una parte, los poderes constitucionales, especialmente el poder de decreto y el poder de veto con los que cuenta para alterar o anular las leyes promovidas por el parlamento. Por otra parte, los poderes partidarios, que presentan dos dimensiones: a) el número de legisladores que posee el partido del presidente en las cámaras legislativas; y b) la disciplina partidaria. Así pues, en caso de no controlar una porción significativa de escaños parlamentarios, con frecuencia el titular del ejecutivo encuentra dificultades para llevar a cabo su agenda de gobierno. Pero también puede suceder que, aun contando con mayoría absoluta, tenga dificultades para la implementación de sus políticas en caso de no poder controlar a su partido, es decir, si existe un bajo nivel de disciplina partidaria.

**15.** De los quince diputados que ingresaron a la Cámara de Diputados de la mano de la Alianza, sólo ocho siguieron formando parte del bloque oficialista hasta el final del mandato. Los siete restantes comenzaron a comportarse de manera fluctuante. Tres de ellos votaban de manera independiente, acompañando en determinadas ocasiones al oficialismo y en otras a la oposición. Los otros cuatro disidentes crearon otro bloque legislativo, Intransigencia Para el Cambio, compuesto por dos integrantes de la UCR y dos del FREPASO.

**16.** En particular, se promovieron diversas iniciativas que modificaron los montos de emisión de *Bonos Federales*, una letra de tesorería creada por el gobierno provincial en el contexto de la crisis. A su vez, legisladores de diferentes bancadas se coordinaron para derogar decretos del Poder Ejecutivo por los que se emitían letras de tesorería sin autorización legislativa.

**17.** En 2007 ingresaron a la Cámara Baja quince diputados por la lista oficialista del PJ (Frente Justicialista para la Victoria), y otros seis por la lista disidente (Frente para la Victoria y la Justicia Social). En la primera reunión de la nueva cámara, no obstante, se anunció que cuatro de los cinco diputados electos por la lista disidente formarían parte del bloque oficialista. El diputado oficialista José Cáceres expresó esta decisión de la siguiente manera: “[...] Quiero manifestar nuestra satisfacción, por aquellos compañeros que en el mes de marzo, en las elecciones provinciales, hemos estado encontrados en listas diferentes, en propuestas diferentes para la gobernación, quiero agradecerle a Lidia Nogueira, a Hugo Berthet, al compañero Jodor, a Rubén Adami por integrar este Bloque que se va a denominar Frente Justicialista para la Victoria y vamos a insistir con el diputado Bescos –Nano– que por supuesto es un amigo, un compañero” (Período Legislativo 128, Sesión N°9, Preparatoria). Posteriormente, el diputado restante se integraría al bloque.

**18.** Hacia la mitad del período de gobierno, el bloque de diputados peronistas dejó de denominarse Frente Justicialista para la Victoria y recibió el nombre Frente Peronista Federal, un espacio político liderado por el ex gobernador Busti, quien por entonces presidía la Cámara Baja. En el último año de gestión se conformó un nuevo bloque, Entre Ríos Entre Todos, compuesto por dos diputados justicialistas aliados al gobernador, José Allende y Rolando Kaheler, y un diputado que había sido electo por la Concertación Entrerriana, Héctor de la Fuente.

**19.** En el período 2011-2015 ingresaron diecinueve diputados por la lista oficialista (Frente para la Victoria y la Justicia Social) y seis por la lista disidente (Frente Entrerriano Federal). La fusión de estos dos espacios se oficializó sobre la mitad del mandato de gobierno, luego de haber conformado diferentes bloques a comienzos del período. El diputado oficialista Juan Navarro comunicó en el recinto que se integraban al bloque los seis diputados electos por el peronismo disidente: “[...] Informo que se han incorporado a este bloque los diputados Almará, Almada, Vásquez, Lara, Romero y Flores.” (Período Legislativo 135, Sesión N°1, Preparatoria). Posteriormente, la diputada oficialista Claudia Monjo dejó el bloque justicialista y creó el bloque unipersonal denominado Frente Renovador.

**20.** Los dos senadores electos por el PJ disidente en 2007, Juan Navarro (del departamento Tala) y Horacio Díaz (del departamento San Salvador), no se incorporaron al oficialismo, sino que conformaron un bloque legislativo diferente. Hacia mediados del 2010, sin embargo, el senador Navarro se integró al bloque del peronismo oficialista, y en los comicios de 2011 ocupó el quinto lugar en la

lista de candidatos a diputados del oficialismo provincial encabezado por Urribarri, quien lograría su reelección como gobernador por un amplio margen. Como en la Cámara Baja, hacia el final del período 2007-2011 en el Senado también se formó un bloque denominado Peronismo Federal, cuyos integrantes ocuparon diferentes lugares en la nómina de candidatos encabezada por el ex mandatario provincial, Jorge Busti, en los comicios de 2011. El senador Díaz ocupó el noveno lugar en la lista de diputados de esta facción peronista, pero no logró ingresar nuevamente a la Legislatura, dado que sólo fueron electos los primeros seis.

21. Sólo un proyecto del ejecutivo que obtuvo media sanción luego no fue refrendado por la cámara revisora. Pero se trataba de una ley de escasa trascendencia que fue clasificada en el asunto *economía* (segundo bloque), ya que fomentaba la plantación y utilización de la madera de eucaliptus para la fabricación de mobiliario escolar, viviendas, aberturas, etc.

## Bibliografía

- Amorim Neto, O. y Santos, F. (2003). O Segredo Ineficiente Revisto: O que Propõem e o que Aprovam os Deputados Brasileiros. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Vol. 46 (N° 4), 661-698.
- Araujo, M. F. y Oliveros, V. (2008). La Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Un estudio sobre las relaciones ejecutivo-legislativo en el nuevo marco institucional (1997-2000). *Revista SAAP*, Vol. 3 (N°2), 353-396.
- Bardi, L. y Mair, P. (2008). The parameters of party systems. *Party Politics*, Vol. 14 (N°2), 147-166.
- Bertino, M. P. (2015). Actividad legislativa, éxito e importancia como factores detrás de la producción legislativa. *Colombia Internacional*, N°83, 77-101.
- Calvo, E. y Abal Medina, J. M. (Eds.). (2001). *El federalismo electoral argentino. Sobrerrepresentación, reforma política y gobierno dividido en la Argentina*. Buenos Aires. Argentina: Eudeba.
- Calvo, E. y Escolar, M. (2005). *La nueva política de partidos en la Argentina. Crisis política, realineamientos partidarios y reforma electoral*. Buenos Aires. Argentina: Prometeo.
- Calvo, E. y Tow, A. (2009). Cajoneando el debate: autoridad política, autoridad institucional y productividad en el Congreso argentino. *Desarrollo Económico*, Vol. 49 (N°195), 451-477.
- Colomer, J. (2004). *Cómo votamos. Los sistemas electorales del mundo: pasado, presente y futuro*. Barcelona. España: Gedisa.
- Cox, G. (2004). *La coordinación estratégica de los sistemas electorales del mundo: hacer que los votos cuenten*. Barcelona. España: Gedisa.
- Escolar, M. y Abal Medina, J. M. (Coord.) (2014). *Modus vivendi. Política multinivel y estado federal en Argentina*. Buenos Aires. Argentina: Prometeo.
- Haime, A. (2012). Los patrones de interacción entre el poder ejecutivo y el poder legislativo en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (19887-2009). *PostData*, Vol. 17 (N°2), 87-137.
- Jones, M. (2001). “Carreras políticas y disciplina partidaria en la Cámara de Diputados en la Argentina”. *PostData*, N°7, 189-230.
- Laakso, M. y Taagepera, R. (1979). The “Effective Number of Parties”: A Measure with Application to West Europe. *Comparative Political Studies*, Vol. 12 (N° 1), 3-27.
- Leiras, M. (2007). *Todos los caballos del rey. La integración de los partidos políticos y el gobierno democrático de la Argentina, 1995-2003*. Buenos Aires. Argentina: Prometeo.
- Lijphart, A. (1999). *Modelos de Democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*. Barcelona. España: Ariel.
- Linz, J. (1997). *Democracia presidencial o parlamentaria: ¿Qué diferencias implica?* Madrid. España: Alianza.
- Mainwaring, S. y Scully, T. (1995). La institucionalización de los sistemas de partidos en América Latina. *Revista de Ciencia Política*, Vol. 17 (N°1-2), 63-101.
- Mainwaring, S. y Shugart, M. (2002). *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Barcelona. España: Paidós.
- Malamud, A. (1999). La UCR y el PJ en la legislatura bonaerense. ¿Aliados o adversarios? *Revista de Ciencias Sociales*, N°10, 1-27.
- Malamud, A. (2011). Ni mucho gobierno de la opinión ni tanto regreso de la voluntad: bipartidismo

- recargado. En Malamud, A. y De Luca, M. (Coords.), *La política en tiempos de los Kirchner* (105-114). Buenos Aires. Argentina: Eudeba.
- Molina V., J. E. (2001). Consecuencias políticas del calendario electoral en América Latina: ventajas y desventajas de elecciones simultáneas o separadas para presidente y legislatura. *América Latina Hoy*, Vol. 29, 15-29.
- Molinelli, G. (1996). Las relaciones Presidente-Congreso en Argentina '83 - '95. *PostData*, N° 2, 59-90.
- Mustapic, A. M. (2000). Oficialistas y diputados: las relaciones Ejecutivo-Legislativo en la Argentina. *Desarrollo Económico*, Vol. 39 (N° 156), 571-595.
- Negretto, G. (2002) ¿Gobierna solo el Presidente? Poderes de decreto y diseño institucional en Brasil y Argentina. *Desarrollo Económico*, Vol. 42 (N°167), 377-404.
- Sartori, G. (1992). *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid. España: Alianza.
- Sartori, G. (1994). *Ingeniería constitucional comparada*. México DF. México: Fondo de Cultura Económica.
- Taylor-Robinson, M. y Diaz, C. (1999). Who Gets Legislation Passed in a Marginal Legislature and Is the Label Marginal Legislature Still Appropriate? A Study of the Honduran Congress. *Comparative Political Studies*, N°32, 589-625.
- Ware, A. (2004). *Partidos políticos y sistemas de partidos*. Madrid. España: Istmo.
- Zelaznik, J. (2014). El comportamiento legislativo del peronismo durante el menemismo y el kirchnerismo. Cambio de agenda y adaptación partidaria. *Desarrollo Económico*, Vol. 54 (N°213), 203-230.

#### **Artículos de diarios**

Allende y De la Fuente en un mismo bloque. (16/02/2011). *El Día de Gualeguaychú*. Recuperado de <http://www.eldiaonline.com/allende-y-de-la-fuente-en-un-mismo-bloque/>

Recibido: 19/09/2017. Aceptado: 01/12/2017.

Elías Fernández, "Dinámica del sistema de partidos de la Provincia de Entre Ríos. Un análisis a través de la actividad legislativa (1999-2015)". Revista *Temas y Debates*. ISSN 1666-0714, año 22, número 35, enero-junio 2018, pp. 41-68.

Propiedad de la tierra y acción política de la clase terrateniente argentina.  
Una crítica a la tesis del poder terrateniente

*Landed property and political action of the Argentinean landlord class. A critique of the landlord power's thesis*

## Gastón Caligaris y Nicolás Pérez Trento

**Gastón Caligaris** es becario posdoctoral de Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, en la Universidad de Quilmes, Argentina.  
E-mail: gcaligaris@gmail.com

**Nicolás Pérez Trento** es becario posdoctoral de Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, en la Universidad de Quilmes, Argentina.  
E-mail: nicolasperetzrento@hotmail.com

### resumen

La concepción según la cual la producción agraria argentina está dominada económica y políticamente por grandes terratenientes quienes, sobre esta base y a su turno, tienen la capacidad para influir decisivamente en el curso de la economía nacional, ha sido una constante en la historia argentina. En este artículo se realiza un examen crítico de las bases empíricas y los argumentos en que se fundamenta esta concepción en la actualidad. Con tal objetivo, en la primera parte de este trabajo se examinan los argumentos y la principal evidencia empírica que se presenta para fundamentar la existencia de una clase terrateniente económicamente poderosa. Sobre esta base, en la segunda parte del artículo se examina la potencialidad política de lo que comúnmente se reconoce como la principal organización política de la clase terrateniente argentina: la Sociedad Rural Argentina. El resultado que arrojan ambos análisis es que no existen argumentos sólidos ni evidencia empírica que fundamenten la existencia de una clase terrateniente económica y políticamente poderosa en Argentina.

### palabras clave

terratenientes / propiedad de la tierra / acción política / Sociedad Rural Argentina

### summary

It is a conventional claim in Argentine history analysis that the agrarian production is economically and politically dominated by large landlords who, on this basis, have the capacity to decisively determine the course of the national economy. This article critically examines the empirical basis and arguments underneath this conception. To this end, this article firstly examines the arguments and main empirical evidence presented in the specialized literature that support the idea of an economically powerful landlord class' existence. In the second part, it focuses on the political potentiality of what is commonly recognized as the main political organization of the Argentinean land-owning class: Argentine Rural Society. As result of both analyses we conclude that there are neither solid arguments nor empirical evidence to support the existence of an economically and politically powerful landlord class in Argentina.

### keywords

landlords / landed property / political action / Sociedad Rural Argentina

## Introducción

La concepción según la cual la producción agraria argentina está dominada económica y políticamente por grandes terratenientes quienes, sobre esta base y a su turno, tienen la capacidad para influir decisivamente en el curso de la economía nacional, ha sido una constante en la historia argentina. Además de constituir la piedra fundamental del discurso populista en su supuesto enfrentamiento con la clase terrateniente (Ramos, 1989; por ejemplo), en particular, esta idea ha estado presente de manera prácticamente hegemónica en las corrientes de pensamiento marxistas o críticas desde sus inicios (Ave-Lallemant, 2008; Justo, 1936; por ejemplo) hasta la actualidad (Castillo, 2011; Azcuy Ameghino, 2016; por ejemplo). En la literatura que comparte esta tesis, la existencia de grandes terratenientes suele estar siempre vinculada a la comunión entre éstos y el capital industrial más concentrado, sea de origen extranjero –presentada, por ejemplo, bajo la figura de una alianza entre los terratenientes locales y el capital monopolista internacional (Ciafardini *et al.*, 1973: 13)– o de origen nacional presentada, por ejemplo, bajo la figura de una filiación directa, donde grandes terratenientes y grandes capitalistas industriales nacionales son presentados como las mismas personas (Polít [Peña], 1964: 62). Dada la evidencia de la existencia masiva de pequeñas unidades de producción en el sector agropecuario, los partidarios de esta tesis suelen explicar esta complejidad apelando a la figura del “campesino” o “chacarero” como un sujeto social que resulta funcional al poderío de los grandes terratenientes. Cuando estos sujetos son arrendatarios, dicha funcionalidad se explica simplemente por el hecho de ser directamente explotados por los grandes terratenientes a través de contratos “leoninos” (Tenembaum, 1946: 80 y ss.); en cambio, cuando son propietarios, se explica por situarse en las peores tierras que determinan altos precios para las mercancías agrarias y, por ende, más renta para los grandes terratenientes (Gastiazoro, 1976: 50-54).

En este artículo no proponemos realizar un examen crítico de las bases empíricas y los argumentos en que se fundamenta esta concepción en la actualidad. Con tal objetivo, en la primera parte de este trabajo examinaremos la principal evidencia empírica que se presenta para fundamentar la existencia de unidades territoriales altamente concentradas que constituirían la fuente del poder económico de la clase terrateniente argentina. Sobre esta base, en la segunda parte del artículo examinaremos la potencialidad política de lo que comúnmente se reconoce como la principal organización política de la clase terrateniente argentina: la Sociedad Rural Argentina. En el primer caso, veremos que lejos de sustentar la idea de que la propiedad de la tierra está altamente concentrada, los datos ofrecidos por los propios autores de esta tesis son metodológicamente inconsistentes, y aún si no lo fueran, no harían más que demostrar exactamente lo contrario de lo que aquéllos pretenden. En el segundo caso, veremos que en las últimas décadas la principal organización política, la clase terrateniente argentina, se ha mostrado sistemáticamente incapaz para imponer políticas económicas favorables a sus intereses, e incluso ha apoyado la implementación de políticas que le resultan perjudiciales.

## La evidencia empírica del tamaño de la propiedad de la tierra

Desafortunadamente, en Argentina no existe registro estadístico que capte el tamaño de la propiedad de la tierra. La principal herramienta de análisis estadístico, el censo nacional agropecuario, no registra ni el tamaño de la propiedad de la tierra agraria ni el monto del capital agrario en funciones. Frente a esta limitación, los autores que postulan la existencia de una poderosa clase terrateniente que domina la producción agraria se han limitado a ofrecer unos pocos casos aislados como única evidencia empírica para sustentar su tesis. Así, por ejemplo, Azcuy Ameghino presenta en base a “material periodístico” algunos casos de “grandes terratenientes latifundistas” entre los cuales se destacan propietarios de porciones de tierra que van de 100.000 a 200.000 hectáreas (Azcuy Ameghino, 2007: 133-134).<sup>1</sup> Una excepción a esta tendencia es la investigación de Eduardo Basualdo, quien ha buscado aportar evidencia empírica estadística para la tesis en cuestión a través de un análisis pormenorizado del catastro inmobiliario de la provincia de Buenos Aires. Dada la difusión que ha alcanzado este enfoque dentro de la literatura especializada, lo tomaremos como base para realizar un examen crítico del fundamento empírico de esta concepción sobre el poder de la clase terrateniente argentina.

Comencemos, no obstante, por considerar el enfoque general que sustenta su análisis de la evidencia empírica, enfoque que es normalmente compartido por los partidarios de esta tesis. Basualdo considera que la producción agraria está actualmente dominada por “grandes propietarios” de tierras que “son la continuidad de la oligarquía agropecuaria pampeana que conformó el Estado moderno en el país” (Basualdo, 2008: 50). Más concretamente, considera que

en la actualidad están presentes en la cúpula agropecuaria las dos fracciones que se sucedieron a lo largo del tiempo en la conducción de la clase en su conjunto. La eminentemente agropecuaria, que fue hegemónica durante el modelo agroexportador de principios de siglo, y aquella que, además de ser terrateniente, está inserta en otras actividades económicas, y fue la conductora de la clase a partir de la consolidación de la industrialización en el país (Basualdo, 2008: 50).

En síntesis, se trata de una visión que considera que la producción agraria pampeana está dominada por grandes terratenientes que son al mismo tiempo capitalistas. Notemos de entrada que esta concepción parte del supuesto de que el rendimiento de la inversión en la propiedad de la tierra tiene la misma magnitud que el rendimiento de la inversión en capital productivo, ya que de otro modo carecería de sentido dirigir una parte del capital hacia una inversión que arrojase un beneficio menor. Sin embargo, la inversión en un capital productivo o comercial se rige por la tasa normal de ganancia (Marx, 1998: 199), mientras que la inversión en tierra lo hace por la tasa de interés (Marx, 1997: 801-802), cuya magnitud es por definición menor a la primera (Marx, 1999: 457-459). Por tanto, más allá de toda evidencia empírica respecto de la concentración de la propiedad de la tierra y su unidad con el capital, esta caracterización de la “cúpula agropecuaria” sólo puede

fundarse en una teoría que no distinga entre el nivel de la tasa de ganancia y el de la tasa de interés, como por ejemplo la teoría neoclásica (Samuelson y Nordhaus, 1990: 838). Pero veamos cuál es la evidencia empírica con la que se busca sustentar esta caracterización.

La base de dicha evidencia es presentada por el autor en una serie de trabajos en los que se busca identificar el tamaño de las propiedades sobre la tierra a través de una reconstrucción de los datos provistos por el catastro inmobiliario de la provincia de Buenos Aires de 1988, que se realiza mediante su reprocesamiento y cruzamiento con otras fuentes de información auxiliares como la Guía de Sociedades Anónimas y estudios realizados por el Banco Central y la Secretaría de Planificación, entre otras (Basualdo y Khavisse, 1993; Basualdo, 1996; 1997; 1998). La hipótesis específica que guía esta reconstrucción es que, con motivo de la elusión impositiva y de la necesidad de resguardar el tamaño de la escala de producción frente a la subdivisión provocada por la herencia, se ha operado durante las últimas décadas un cambio en las formas jurídicas dominantes en que se detenta la propiedad sobre la tierra, ganando relevancia las formas jurídicas más complejas como condominios y grupos societarios (Basualdo y Khavisse, 1993: 28-31). De este modo, los autores citados proponen una serie de agrupamientos de las partidas inmobiliarias que, pudiendo virtualmente captar la diversidad de las formas de propiedad, pretende dar cuenta del verdadero estado y evolución del tamaño de las propiedades sobre la tierra, oculta en la importante subdivisión de las partidas inmobiliarias que se registra entre los distintos informes catastrales disponibles.

El principal resultado que arroja este extraordinario trabajo de procesamiento de datos es que el 32% de las tierras productivas de la provincia de Buenos Aires pertenece a “grandes propietarios” (Basualdo, 1998: 79), los cuales han venido incrementando el tamaño de sus propiedades desde, por lo menos, mediados del siglo XX (Basualdo, 1998: 99). Cuando se mira en el interior de este grupo de propietarios, sin embargo, la imagen de una “oligarquía agropecuaria” que domina la producción agraria y de una “oligarquía diversificada” que, desde este sector de la producción, domina el conjunto de la economía nacional, comienza a desvanecerse.

En primer lugar, se cuenta como “grandes propietarios” a todos aquellos que poseen más de 2500 hectáreas. Ciertamente, desde el punto de vista de un miembro de la clase obrera o de un pequeño capitalista al límite de su reproducción, esta magnitud de tierra puede parecer de una riqueza tan grande que resulte indistinguible de la que puede poner en marcha un capital de concentración normal. Pero desde el punto de vista del capital social global, donde los capitales que participan activamente en la formación de la tasa general de ganancia se cuentan por cientos o miles de millones de dólares, la riqueza social que puede expresar esta cantidad de tierra apenas si alcanza a percibirse. En efecto, tomando los datos provistos por el propio autor, para la época en que hace el estudio, el precio de una tierra de estas características apenas si superaba el medio millón de dólares en el caso de estar en una zona de cría y no alcanzaba los cuatro millones si se ubicaba en la zona agrícola norte, donde se encuentran las tierras agrarias más caras del país.<sup>2</sup> En el

conjunto de los “grandes propietarios” presentados por Basualdo, sin embargo, este tipo de propietarios no representa una magnitud marginal. Según los datos que presenta, los propietarios que tienen entre 2.500 y 4.999 hectáreas representan el 31% del conjunto de los “grandes propietarios”, y si se suman los propietarios que poseen tierras hasta 7.499 hectáreas el mismo porcentaje sube al 48% (Basualdo, 1998: 81).

En segundo lugar, y siempre basándonos en los datos que presenta el propio autor, los propietarios de más de 20.000 hectáreas, donde presumiblemente podría encontrarse a la verdadera “oligarquía agropecuaria” y a la “diversificada”, apenas si alcanzan a cubrir el 8% de la superficie de la provincia, con un promedio de 44.525 hectáreas cada uno. Dentro de éstos, la “oligarquía agropecuaria”, que según el autor domina la producción agraria, es propietaria de sólo 5% de toda la tierra de la provincia, mientras que la “oligarquía diversificada”, que supuestamente representa la presencia de los grandes grupos económicos en la producción agraria, apenas alcanza a poseer el 1,4% de las tierras de la provincia (Basualdo, 1996: 809). Como se ve, para ser los sujetos sociales dominantes de la producción agraria pampeana, al menos en su condición de terratenientes, la incidencia de este tipo de oligarquías parece ser bastante escasa. En el mismo sentido, llama la atención la escasa cantidad de tierra que alcanzan a poner en producción teniendo en cuenta el virtual poder económico que, en tanto capitalistas, les daría tener escalas de producción correspondientes hasta más de 100.000 hectáreas en algunos casos (Basualdo, 1996: 810). En efecto, hay que recordar que, según el propio autor, el 68% de la superficie provincial está en manos de capitales agrarios que no alcanzan a las 2.500 hectáreas. Finalmente, si se toma en cuenta la presencia masiva que tiene el capital extranjero en las empresas más grandes del país<sup>3</sup>, resulta realmente notable la ausencia de este tipo de capital dentro de la cúpula de los “grandes propietarios”.<sup>4</sup>

Hasta aquí hemos considerado el alcance de las hipótesis de Basualdo dando por válidos todos los datos que el mismo autor presenta en sus estudios. Sin embargo, estos datos no están exentos de problemas. Sus principales deficiencias han sido señaladas con detalles por otros autores a los que remitimos para profundizar una crítica en este sentido (Lattuada, 1994; Barsky, 1997). Reponemos y ampliamos aquí tan sólo algunos de estos problemas a título de ejemplo. Ante todo, la base de datos utilizada deja afuera 220.319 parcelas correspondientes 7.416.778 hectáreas de la provincia de Buenos Aires por considerarlas de bajo valor fiscal. Sin embargo, los resultados obtenidos se generalizan automáticamente para todo el universo de la provincia (Lattuada, 1994: 128). Más aún, cuando se estima el porcentaje de superficie en manos de los “grandes propietarios” no se lo hace respecto de la superficie catastral que constituye la base del estudio sino respecto de la ofrecida por el CNA del año 88 que consigna 1.568.554 hectáreas menos. Por otra parte, en la reconstrucción de los condominios se suman como parte de una misma propiedad todas las propiedades que posee un individuo por el sólo hecho de tener una propiedad en asociación con otros socios o familiares. Esta vinculación, sin embargo, no implica que exista una estrategia común de acumulación de

capital (Lattuada, 1994: 130-131), ni tampoco que existan economías de escala que expliquen la supuesta necesidad de concentración de la propiedad o el poder terrateniente. Un método similar se utiliza para la reconstrucción de los grupos de sociedades en los cuales, como señala Barsky, basta con “la portación de apellido” para ser sujeto de agrupación (Barsky, 1997: 187-188). En este punto, es notable que en todos los estudios de caso que se presentan se pone el foco en la magnitud de propiedad de tierra y nunca sobre las formas productivas que reclamarían dicha magnitud. Finalmente, también es deficiente la construcción de los datos mediante el cual se postula una tendencia a la concentración de la propiedad. En efecto, esta tendencia se postula comparando los catastros inmobiliarios de 1958 y 1988. Sin embargo, el reagrupamiento de partidas inmobiliarias en que basan los resultados para el año 1988 no se realiza para el año 1958, cuando de acuerdo a sus propios presupuestos de haberlo realizado se hubiese constatado un nivel de concentración mayor para este último año (Lattuada, 1994: 130).<sup>5</sup>

Como vimos, la “oligarquía agropecuaria” y la “oligarquía diversificada” que dominan la producción agraria pampeana son, para Basualdo, “grandes capitales” que al mismo tiempo son propietarios de las tierras en las que operan. De ahí, que pueda limitarse a tomar como indicador de su estado y evolución exclusivamente al catastro inmobiliario, es decir, al indicador básico de la propiedad territorial. En este punto, sin embargo, las tesis de Basualdo enfrentan otro problema con la evidencia empírica disponible, pues, de acuerdo a los registros censales, no todos los capitalistas agrarios son al mismo tiempo propietarios de las tierras en las que operan. En efecto, según los datos presentados por el propio autor, para 1988 la referida coincidencia entre capitalista y terrateniente sólo se da en el 61,5% de la superficie total (Basualdo y Arceo, 2005: 78, 7n.). Más aún, para el año 2002, la misma cifra desciende a 46% (Basualdo, 2010: 6), lo cual muestra una clara tendencia a la separación entre ambas personificaciones. Frente a esta situación, la estrategia de Basualdo pasa por sumar a esta superficie todas las tierras arrendadas por propietarios, lo cual eleva los guarismos a 90% para el año 1988 y a 87,6% para 2002 (Basualdo, 2010: 6). Sin embargo, estos nuevos datos de ningún modo habilitan a tomar al tamaño de la propiedad de la tierra como indicador del tamaño del capital y de su evolución. En primer lugar, porque precisamente lo que muestran es que la propiedad de la tierra no siempre se corresponde con la propiedad sobre el capital. Pero, en segundo lugar, porque muestran que la escala de producción no se amplía aumentando el tamaño de la tierra en propiedad, tal como lo supone la tesis de la tendencia a la concentración de la propiedad propuesta por Basualdo, sino por el aumento de la tierra arrendada. En efecto, tal como surgen de sus propios datos, el aumento de la superficie arrendada que media entre un censo y otro se explica más por el arrendamiento de tierras por parte de los propietarios que por el aumento de los arrendamientos puros (Basualdo, 2010: 6).

Finalmente, Basualdo aún presenta una evidencia empírica más para sostener la tesis del dominio de la “oligarquía agropecuaria” y la “oligarquía diversificada” en la producción agraria. Se trata de la evolución de stock de ganado vacuno y el área sembrada a partir del año 1977. De acuerdo al autor, a partir de ese año se asiste

a una “etapa de liquidación de ganado vacuno sin que se produzca el consecuente incremento del área agrícola total [al contrario, se produce un descenso], comportamiento que era típico de la relación que mantenía la producción ganadera con la agrícola hasta ese momento” (Basualdo y Khavisse, 1993: 277). Y esta situación se explica porque, a partir de ese año, “el impacto de la Reforma Financiera introduce a la tasa de interés como el precio relativo más relevante y cobra entidad la valorización financiera como opción prioritaria para los propietarios agropecuarios más relevantes por las dimensiones de sus propiedades inmobiliarias” (Basualdo y Khavisse, 1993: 284). En suma, se argumenta que la existencia de “grandes propietarios” es la que explica la evidencia empírica respecto de la evolución de la producción agraria en un contexto de predominio de la “valorización financiera”. En otro lado ya hemos criticado la tesis de la “valorización financiera” (Caligaris, 2017a; véase también, Fitzsimons, 2012). Pero aún si se la diera por válida, la pregunta inmediata a la que nos enfrenta esta explicación es por qué los grandes propietarios, una vez migrado su capital de la producción agraria, no alquilaron sus tierras a pequeños capitalistas agrarios —que por su condición no podían entrar en el supuestamente virtuoso circuito de la valorización financiera— y optaron por dejar sus tierras fuera de producción, esto es, sin arrojar renta alguna.

En síntesis, podemos concluir que la tesis que sostiene la existencia de un gran poder terrateniente es inconsistente tanto a nivel de su propia formulación teórica como a nivel de la evidencia empírica que presenta. En el primer caso, porque no distingue entre el movimiento del capital y el de la propiedad de la tierra, suponiendo, bajo un enfoque teórico neoclásico, que ambos movimientos se funden en uno solo. Esta es una característica compartida por todos los autores que sostienen esta tesis. En el segundo caso, porque la evidencia empírica que se presenta no es concluyente en ningún caso y, peor aún, porque está deficientemente construida. En este punto, como lo ha marcado agudamente Sartelli, podría decirse que, en el mejor de los casos, este análisis empírico “termina confirmando precisamente aquello que niega: la dispersión de la propiedad y la pérdida de peso de la cúpula agraria más concentrada” (Sartelli, 2008: 90). Pasemos, entonces, a analizar el otro fenómeno que debería aparecer como evidencia de la existencia de una clase terrateniente poderosa: la potencia política de una de sus principales organizaciones.

### **La acción política de la SRA: 1989-2008**

De manera general, la literatura especializada en la producción agraria argentina vincula a la Sociedad Rural Argentina (SRA) con los propietarios de grandes extensiones de tierra, ubicadas principalmente en la región pampeana. De aquí que suela considerársela como una de las principales representantes de la clase terrateniente en la Argentina. Más aún, muchos de los sujetos que Basualdo identifica como miembros de la “oligarquía agropecuaria” figuran como socios, e incluso como dirigentes, de la SRA. De lo cual se sigue, como señaló Panero, que “para esta perspectiva, la SRA seguiría conservando un gran poderío” en tanto representante político de esta clase social (Panero, 2013: 333). La existencia de una clase

terratiente poderosa debería, por consiguiente, expresarse en el poder político de esta organización.

El planteo de que la SRA es una organización poderosa suele sustentarse en su capacidad para entablar vínculos fluidos con los gobiernos de turno o, en su defecto, para generar consensos en torno a la instrumentación de determinadas políticas (de Palomino, 1988; Gálvez, 2012). En relación con las últimas décadas, sin embargo, resulta tan evidente que la SRA logró establecer un estrecho vínculo con los gobiernos de tendencia liberal como que fue incapaz de hacerlo bajo los gobiernos de tendencia populista. Asimismo, y tal como ya notaran tanto Heredia (2003) como Muro de Nadal (2009), la relación mantenida entre dicha asociación y los gobiernos liberales estuvo lejos de reportarle beneficios a aquélla. En efecto, para dar cuenta del poder político de una organización no resulta suficiente con dar cuenta de la existencia de este tipo de vínculos. Es necesario, ante todo, analizar las formas concretas y los efectos de esos vínculos. En este sentido, procuraremos a continuación avanzar tanto sobre la trayectoria de la acción política de la SRA como sobre los resultados obtenidos.

Detengámonos entonces en el análisis de la acción política de la SRA a lo largo de las dos décadas previas, con el objetivo de dar cuenta de la potencia que ésta porta. Interesa especialmente avanzar sobre el período 1989-2008, esto es, las casi dos décadas comprendidas entre la asunción a la presidencia de Menem, que dio inicio a un período signado por la sucesión de gobiernos de carácter liberal, y el conflicto de 2008, que se constituye como el punto más alto en la conflictividad agraria correspondiente a los gobiernos populistas. El propósito de abarcar un lapso de extensión semejante radica, precisamente, en la posibilidad de analizar la acción de la SRA no sólo en un período lo suficientemente prolongado, sino también caracterizado por un contexto en el que se transforma la representación política general del proceso nacional de acumulación de capital, que pasa del más crudo neoliberalismo a un populismo de intensidad creciente.

### *La acción política de la SRA en la fase neoliberal (1989-2001)*

Como distintos autores señalan, la SRA apoyó decididamente la implementación y el avance de las políticas neoliberales a lo largo de la década de 1990. En efecto, ya hacia finales de la década previa, presionaría por una salida de la crisis basada en un proceso de reformas neoliberales. Da fe de ello un documento publicado en 1988, en el que se detalla un programa económico que postula la necesidad de avanzar en el proceso de privatizaciones, eliminar el déficit fiscal, achicar el Estado, liquidar todo tipo de subsidios a los capitales del sector industrial y regímenes de promoción de las exportaciones, disminuir impuestos (en especial, las retenciones a la exportación), avanzar en la apertura económica (principalmente, eliminando impuestos a las importaciones) y volver a contraer deuda externa para “promover inversiones productivas”, entre otras cuestiones (Memoria y Balance, 1989: 123-6).

Cuando estas políticas comenzaron a implementarse, la SRA se colocó decididamente del lado del gobierno menemista, llegando a convertirse en uno de

sus principales aliados en el campo de las comúnmente llamadas “asociaciones empresariales”, esto es, las organizaciones que representan a la clase capitalista y/o terrateniente.<sup>6</sup> En este sentido, destaca su fuerte apoyo a la política de ajuste, privatizaciones, y eliminación de las formas de transferencia de renta de la tierra hacia los capitales industriales en las que ésta pasara por las arcas del Estado, lo que se expresó en la constante reiteración de declaraciones como la que sigue:

Tendremos que admitir que para reducir el déficit ferroviario se[rá] penoso, pero indispensable, que algunas localidades que cuentan con otros medios de transporte se vean privadas del ferrocarril ineficiente aunque con tarifas reducidas. Que para que sea menor el gasto público de algunos servicios que no son propios de los objetivos básicos del Estado deban pasar a la actividad privada [...]. Que jamás será viable una comunidad feliz en tanto subsistan privilegios de cambio, de servicios, de aranceles, de subsidios, de créditos, de impuestos e incluso previsionales, que no puedan sostenerse con recursos provenientes de aportes genuinos y lo sigan haciendo a través del Estado mediante transferencias (Anales, abril 1990: 4).

De este modo, la gestión política de la crisis pareció tomar, a primera vista, la dirección buscada por la SRA. Su estrategia de acercarse al gobierno para negociar, por otra parte, parecía estar rindiendo frutos: la promesa del gobierno de eliminar las retenciones a la exportación de mercancías agrarias había comenzado a materializarse, no sin que la asociación tuviera que hacer uso de su capacidad de establecer negociaciones directas con algunos de los principales funcionarios del Poder Ejecutivo, incluyendo el propio presidente. Así, en el lapso que media entre la asunción del gobierno menemista y la instauración de la Convertibilidad, las retenciones fueron gradualmente reducidas. Tanto la SRA como las restantes entidades agrarias habían participado, en este sentido, de reuniones con funcionarios gubernamentales, en las cuales se iría perfilando el avance de esta política. Incluso cuando, en diciembre de 1989, se había determinado dar marcha atrás con el avance hacia la eliminación de las retenciones y restablecerlas en los niveles previos, la medida fue desactivada tras reuniones con Menem (*Clarín*, 17/12/89).

La política económica que caracterizaría al gobierno, sin embargo, recién quedaría asentada con la implementación de la Ley de Convertibilidad. Tras la implementación de un sistema de “flotación sucia”, dicha Ley fijaba una paridad de 10.000 australes (posteriormente equivalentes a 1 peso) por dólar, establecía mecanismos para sostenerla, e impedía la emisión de moneda que no tuviera un respaldo equivalente en dólares en las reservas del Banco Central de República Argentina. La moneda quedaría así fuertemente sobrevaluada a lo largo de una década (Iñigo Carrera, 2007).

La SRA recibió la noticia de forma cautelosa, reconociendo que el nivel del tipo de cambio “afecta[rá] significativamente al sector exportador, y particularmente al agropecuario”, aunque según estimaban, el avance del proceso de reformas

neoliberales podría corregir este problema. En particular, señalaban, se requeriría una “mayor apertura”, el avance de la “flexibilización laboral”, y/o “presionar a la baja los servicios y obtener un aumento de productividad”, mientras que en relación con la producción agraria, habría que reducir la presión impositiva, eliminar regulaciones en el transporte, e incrementar la oferta de crédito. Al mismo tiempo, sin embargo, la Ley de Convertibilidad fue también reconocida como una medida “audaz” por restringir la emisión monetaria e impedir así la financiación del déficit fiscal por esa vía, lo que de acuerdo a la SRA originaba buena parte de los males económicos (*Anales*, junio 1991: 78-9).

Una vez que la Ley de Convertibilidad logró asentarse, la entidad no volvió a poner en cuestión el nivel del tipo de cambio. Por el contrario, comenzaría a rechazar explícitamente la posibilidad de una devaluación:

Para poder competir con la producción nacional en el campo internacional y lograr mayor rentabilidad, incluso en la comercialización local, la solución debe inexorablemente pasar por el ajuste sobre la base de la reducción de costos. Ello debe ser así, porque ya tenemos sobradas experiencias de devaluaciones y sabemos que junto con el mayor precio que por esa vía lograron muchas veces nuestros productos, a poco andar, en la misma o mayor proporción aumentaron los gastos necesarios para obtenerlos. Las propias experiencias, por lo tanto, deberían impulsarnos a preservar la transformación, a cuidar la estabilidad y la paridad cambiaria ahora lograda (*Anales*, diciembre 1991, pp. 5-6).

No por ello, ciertamente, dejó de reclamar al gobierno menemista la ejecución de políticas específicas para la producción agraria, en la medida en que ésta seguía atravesando una situación crítica. En particular, demandaría la reducción o eliminación de los distintos tipos de impuestos que recaían sobre el sector (véase, por ejemplo, *Anales*, septiembre 1992: 5-6; marzo 1993: 11; y junio 1994: 5-7), argumentando no sólo que la carga tributaria se había expandido, sino también que los costos de producción se habían incrementado. Por otra parte, insistían en la necesidad de reducir la tasa de interés, cuyo elevado nivel atribuían a la insuficiente desregulación del sector financiero (*Anales*, junio 1994: 5-7).

Mientras tanto, las restantes organizaciones agrarias enfrentaban al gobierno en las calles, realizando paros y movilizaciones de creciente convocatoria (Pérez Trento, 2015). La SRA impugnaría sistemáticamente el recurso a estas formas de protesta. En efecto, ante el paro realizado en 1991 por la Federación Agraria Argentina (FAA) y la Confederación Intercooperativa Agropecuaria (CONINAGRO), la SRA señaló que “en la opción entre la protesta [...] o el diálogo con propuesta casi siempre se optó por la segunda [...]. Por graves que sean las crisis [...] no justificarán que los dirigentes dejen de lado los principios institucionales y las conductas sociales básicas” (*Anales*, abril 1991: 7). Similar posición presentaría al año siguiente ante un nuevo paro convocado por FAA, al que adherirían CONINAGRO y Confederaciones Rurales Argentinas (CRA): “en la medida en que los ciudadanos puedan ejercer el derecho de peticionar [...] a

las autoridades y de manifestar sus ideas libremente [...], la decisión del paro me parece poco adecuada y eficiente” (*Anales*, diciembre 1992: 6-7).

Hacia 1994, sin embargo, los reclamos de la SRA habían ganado en intensidad. Así, tras enumerar en un editorial de *Anales* la serie de circunstancias que habían dado lugar a la existencia de una “una situación insostenible para gran número de las actividades rurales”, y demandar algún tipo de respuesta por parte del gobierno, consideró esta vez que las demandas de las entidades se hallaban “justificadas” (*Anales*, junio 1994: 5-7). A pesar de que estas airadas protestas, la asociación no lograría arrancar al gobierno ninguna medida significativa y el vínculo comenzaría a tensionarse.

Esta dinámica se interrumpió hacia 1995, momento en que los precios de las principales mercancías agrícolas iniciaron una muy breve fase de alza, mientras que los volúmenes exportados de carne vacuna también crecieron significativamente. En este escenario, la SRA abandonó la mayor parte de las críticas y reclamos, y siguió manifestando su apoyo hacia el esquema económico del gobierno.

Hacia 1998, sin embargo, el desencadenamiento de una nueva crisis, acompañada por la retracción de los precios agrícolas y volúmenes de carne exportados, volvió a convertirse en foco de tensión, sobre todo tras el intento por avanzar en una nueva reforma impositiva (*Anales*, febrero 1998: 3). A esto se sumaría una serie de cuestiones. En primer lugar, la SRA consideraba que el gobierno desatendía el problema de las inundaciones, que se multiplicaban en distintas áreas del territorio nacional. Así, justificaría nuevamente la realización de protestas: “hubo que cortar rutas, cerrar el tránsito de Resistencia a Corrientes, provocar el caos que siempre condenamos” para lograr que “convenios firmados ante miles de fotógrafos (caso BID en plena tribuna de Palermo)” se efectivizaran (*Anales*, diciembre 1998: 6-7). Cabe destacar que la propia dinámica de los regímenes de emergencia se había transformado con la Ley de Convertibilidad: si el monto y los intereses de los créditos otorgados para enfrentar las contingencias solían licuarse durante las épocas de inflación, este beneficio desaparecería durante la década de 1990, situación que se mantuvo a pesar de las quejas de la SRA (*Anales*, noviembre 1995: 5). Por otra parte, tras haber obtenido en 1997 el status de país libre de aftosa con vacunación para la ganadería argentina, el gobierno buscaría el año siguiente dejar de vacunar, desoyendo las advertencias de la SRA del riesgo que ello implicaba. Asimismo, la renuncia consecutiva de dos equipos de gestión de la Secretaría de Agricultura, que la entidad denunciaba se había convertido en un “botín político” en tiempos de campaña, hacían que la asociación temiera consecuencias a la hora de sostener los programas y políticas agrarias delineados. Incluso la fluidez del vínculo que habían entablado con Menem entró momentáneamente en *stand-by*, ya que éste, denunciaban, se hallaba demasiado ocupado en la campaña presidencial como para “atenderles el teléfono” (*Anales*, abril 1999:4).

Por último, con el desenvolvimiento de la crisis, la asociación descubriría que había quedado a merced de los capitales más concentrados que se vinculaban con la producción agraria. En efecto, hacia finales de 1998, los exportadores y la in-

dustria de procesamiento de cereales comenzaron a postergar la liquidación de una fracción del pago, ante lo cual la SRA reclamaría, también infructuosamente, que el gobierno tome cartas en el asunto:

En el mes de los aguinaldos, los premios a los peones, la cosecha, las inversiones, las reservas, el Estado alegremente exige un anticipo de ganancias, mientras traslada sus propios aguinaldos al ejercicio siguiente y resuelve postergar el reintegro del IVA a las exportaciones. Ante esto, la industria y los exportadores de cereales y oleaginosas con “visión de estadistas” descubren la solución: que paguen los productores. Liquidan un 85% de cada venta de cereal y postergan el 15% a 210 días, ya sea para exportación o para venderla al panadero de la esquina (*Anales*, diciembre 1998: 6-7).

En este escenario, la SRA se vio empujada a enfrentar al gobierno con algo más que reclamos verbales: por primera vez en el período, se unió a las restantes entidades agrarias para realizar un paro, que tuvo lugar en abril de 1999.<sup>7</sup> Esta acción, sin embargo, no expresaría un punto de quiebre definitivo.

En efecto, por una parte, la asociación había comenzado a poner en cuestión algunos aspectos fundamentales de la política económica: no sólo había rechazado fervientemente los intentos de privatizar el Banco Nación (que además de ofrecer créditos a menor tasa que la banca privada para la producción agraria, concentrando así gran parte de la deuda, se mostraba más renuente a ejecutar a los morosos), sino que se atrevería incluso a sugerir la reversión de las privatizaciones ferroviarias (*Anales*, febrero 1998: 6-8; noviembre 1999: 38-9).<sup>8</sup> Sucedió que, como afirmaría el propio vicepresidente de la entidad, las privatizaciones habían resultado en una suba general de los costos de producción en la rama agraria: “con las privatizaciones se nos dijo que lo importante no era la plata que se obtendría, sino la baja de tarifas debido a una mejor eficiencia. Pero desde que se privatizó, en lugar de tener servicios más baratos, los tenemos más caros” (*Anales*, julio 2000: 22). En relación con otras ramas de la producción, sin embargo, este reconocimiento se convertiría en base de una fuga hacia adelante: se trataba en realidad de que la desregulación y privatizaciones no se habían desarrollado plenamente, y por lo tanto cabía avanzar aún más en dicho proceso:

“Urge una desregulación cierta de la totalidad de los servicios. Debemos evitar los monopolios y oligopolios que perjudican a personas y empresas, como ocurre con las comunicaciones, los supermercados, la electricidad, los combustibles y peajes” (*Anales*, agosto 2000: 22-4; véase también *Memoria y Balance*, 2001: 14).

Así, la SRA había quedado sumida en una posición compleja. Si bien, reconocía que los intereses que defendía habían sido afectados por las políticas neoliberales, no había perdido su fe en las virtudes de dicho esquema económico. De allí que, considerando que la crisis desatada en 1998 podía ponerlo en peligro, accionó en defensa de los gobiernos que sostuvieron el régimen de la Convertibilidad. Esto se

puso de manifiesto apenas dos meses después del paro de 1999, ante la convocatoria de la FAA a repetir la acción:

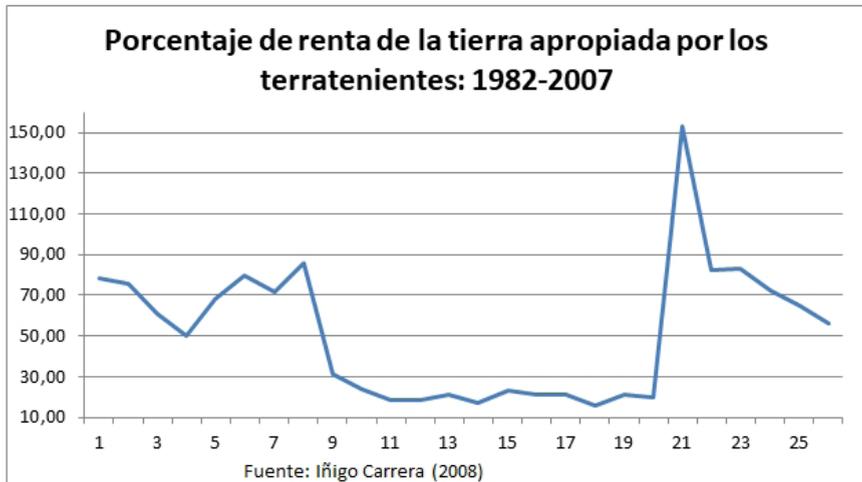
La decisión que toma la Rural es no ir a ningún tipo de paro [...] me parece que la Argentina no está en estos últimos meses de gobierno como para hacerse los locos [...]. Los dirigentes tenemos que tener la suficiente prudencia como para no llevar baldes de nafta cerca del fueguito [...]. No vamos a un paro por un llamado a la cordura [...]. Tenemos que priorizar ciertas reglas que no deben modificarse. El país está sufriendo una agresión externa por parte de algunos señores de fondos de inversión muy grandes, que ponen en duda ciertas medidas, como la Convertibilidad, que para los argentinos tienen que seguir en la Argentina. Los dirigentes tenemos que ser muy prudentes en las medidas que vamos a tomar y en las declaraciones que vamos a hacer [...]. Hay que procurar que esto termine bien el 10 de diciembre y no quedar en el camino como sucedió en [el] 89 (*Anales*, junio 1999: 24).

La situación no variaría bajo el gobierno de De la Rúa, en el que la crisis se profundizaría. Ante este escenario, la SRA sólo atinó a reclamar la profundización del ajuste (*Memoria y Balance*, 2002: 49-50) y la represión a quienes lo enfrentaban en las calles (*Anales*, septiembre 2001:14-7). Mientras tanto, no dejaría de apoyar las gestiones para renovar el endeudamiento externo (*Anales*, diciembre 2000: 4-5). Incluso cuando se hacía evidente que el esquema económico agonizaba, la SRA sería incapaz de modificar la dirección de su acción política. A tal punto que el 19 de diciembre del 2001, a horas del derrumbe de dicho régimen, el presidente de la entidad insistía en la necesidad de sostenerlo: “no podemos pensar en devaluaciones que nos retornarían a la hiperinflación, ni en dolarizaciones que la inmensa mayoría no quiere [...]. El camino es bajar el gasto público y lograr el equilibrio fiscal” (*Memoria y Balance*, 2002: 48-9).

Sinteticemos ahora lo visto hasta aquí. Ante todo, hemos visto cómo la SRA se convirtió en una de las principales impulsoras de la implementación y profundización del proceso de reformas neoliberales. Valiéndose de su capacidad de acceso hacia los principales funcionarios gubernamentales, la asociación procuró hacer valer sus intereses mediante negociaciones con éstos, abandonando, con excepción del paro de 1999, toda acción de protesta.

Pronto quedó en evidencia, como vimos, que la política implementada no arrojaría los resultados esperados por la SRA. En efecto, el establecimiento de la Ley de Convertibilidad determinó el sostenimiento de un nivel de sobrevaluación particularmente alto a lo largo de toda una década. Sobre esta base, y a pesar de la eliminación de las retenciones, la clase terrateniente se vio forzada a ceder una porción significativamente elevada de renta de la tierra, que osciló en torno al 80% (Iñigo Carrera, 2007). Basta mirar el período inmediatamente anterior para hacerse una idea del significado de este guarismo: a pesar de que la dictadura militar repuso las retenciones en 1982, y de que éstas se sostuvieron a lo largo de la mayor parte del mandato de Alfonsín, la proporción de renta que lograron retener

los terratenientes fue marcadamente más alta, como puede verse a continuación en el Gráfico N° 1.



A pesar de esto, la SRA bregaría por sostener la Ley de Convertibilidad a lo largo de toda su vigencia. Y contra todos sus pronósticos, el conjunto de reformas implementadas no sólo no logró compensar el nivel al que quedaría fijado el tipo de cambio, sino que acabarían empujando los costos de producción agrarios hacia el alza. Sin embargo, la SRA no fue capaz de imponer condiciones que compensaran esta situación.

#### *La acción política de la SRA en la posconvertibilidad (2003-2008)*

El colapso del régimen neoliberal dejaría a la SRA sumida en un estado de desorientación. En efecto, al momento de la crisis de 1989, ésta había elaborado tanto un diagnóstico de la situación como un programa económico que coincidía en gran medida (con la excepción de la Ley de Convertibilidad) con las políticas implementadas. Así, cuando este esquema comenzó a hacer agua, la SRA no atinó más que a reclamar un mayor grado de ajuste, endeudamiento y represión para sostenerlo.

La salida de la Convertibilidad, en este sentido, encontró a la asociación sin brújula. A falta de una propuesta integral, como la elaborada hacia finales de la década de 1980, la SRA se limitaría a lamentar (renovación dirigencial mediante) que las reformas ejecutadas en la década previa habían resultado en “una Argentina desmantelada, desprotegida, a merced de una globalización dura e inflexible, que marca sus propias reglas de juego” a raíz de la configuración de un “Estado ausente” (*Anales*, septiembre 2002: 6). Esta situación comenzaría pronto a revertirse, aunque no del modo que a la SRA le hubiera gustado.

De momento, sin embargo, la salida de la convertibilidad del peso multiplicaría la afluencia de riqueza social hacia la clase terrateniente. En efecto, en el año 2002 ésta pasaría a apropiarse no sólo el 100% de la renta, sino incluso una porción extra de riqueza social sustraída al valor de la venta de la fuerza de trabajo como producto de la fuerte subvaluación de la moneda nacional, no compensada por las reinstalación de las retenciones a las exportaciones (Iñigo Carrera, 2005: 101 y ss.; Iñigo Carrera, 2008). A pesar de ello, la SRA no dejó de accionar respecto a las mencionadas retenciones: pocos días después de la sanción de la medida, presentaría un recurso de amparo para detenerlas (*La Nación*, 12/03/02). Posteriormente, la asociación participaría de un paro a principios de 2003, realizado por la Cadena Agroindustrial, en el que rechazarían tanto esta medida como la pesificación asimétrica y nuevas modificaciones en la estructura impositiva (*La Nación*, 03/07/03). Poco tiempo después, Néstor Kirchner asumiría la presidencia.

La SRA entablaría inicialmente una relación cordial con el nuevo gobierno. Ya a mediados de 2004, no obstante, comenzó a recelar de éste a raíz de que no parecía dispuesto a eliminar o reducir las retenciones (*Anales*, junio 2004: 4-5). Y, de hecho, ante el inicio de un ciclo de fuerte alza de los precios agrarios, las retenciones también aumentarían.

En efecto, al año siguiente se desataría un intenso conflicto en torno al precio de la carne, que continuaría deteriorando el vínculo. El gobierno no sólo cargó las culpas del aumento de precio sobre los ganaderos, sino que implementó una serie de medidas que fueron *in crescendo*: de la instrumentación de sucesivos acuerdos con los distintos actores de la cadena se pasó a aumentar las retenciones a la carne, para finalmente cerrar temporalmente las exportaciones, entre otras medidas de corte “intervencionista”. Ante este escenario, la SRA protestó duramente, denunciando dichas políticas como “actos esquizofrénicos”, “cortoplacistas” y “electoralistas” (*Anales*, abril 2005: 7; agosto 2005: 15; *La Nación*, 15, 16 y 17/09/05).

Así, la entidad comenzaba a reafirmarse en su posición de confrontación contra un gobierno de ya visibles rasgos populistas que “discriminaba” al sector agrario. En la exposición ganadera de 2005, su presidente acusaría al gobierno de ser “indiferente” ante la importancia del sector agrario, y objetaría las retenciones, la expansión del gasto público, los costos laborales y la falta de obras públicas en el ámbito rural, entre otras cuestiones que se seguían sumando. A fin de año volvería a cuestionar fuertemente la política kirchnerista, al reclamar, entre otras cosas, el otorgamiento de “incentivos” fiscales y financieros a la producción; “la búsqueda de políticas económicas superadoras a la actual política del asistencialismo”; y el “ajuste de los precios relativos y las tarifas de los servicios públicos” (*Anales*, noviembre 2005: 21). De momento, sin embargo, y ante la continuidad de las negociaciones con el gobierno, procuró evitar la realización del paro que reclamaba una fracción de sus socios (*La Nación*, 01/04/06). En su lugar, y en un marco de fuertes disputas internas, sería la CRA la que convocaría a realizar el primer paro agrario bajo el kirchnerismo, que tuvo lugar hacia finales de julio de 2006 (*La Nación*, 24/07/06).

La posterior intervención del gobierno en los mercados de granos, no obstante, acabó siendo demasiado para la dirigencia de la asociación. Meses antes del cierre

del conflicto, con los precios tanto de la carne como de los granos en alza nuevamente, el gobierno había modificado el precio FOB del trigo, lo que implicaba un mayor valor en las retenciones cobradas sobre su exportación, al tiempo que presionaba por la baja de su precio interno. Posteriormente, intervendría también el mercado de maíz, disponiendo la fijación de precios internos y el cierre de las exportaciones. Finalmente, el conflicto por la carne tuvo un último coletazo, con la fijación de nuevos precios de referencia en el mercado de Liniers y un intento por recortar las exportaciones a 45.000 toneladas.

Esta sucesión de medidas no hizo sino seguir irritando a la dirigencia de la CRA, que convocó a un nuevo paro, esta vez de 9 días de duración, al que adhirió inmediatamente la FAA (*La Nación*, 29 y 30/11 y 1/12/06). La SRA se plegaría esta vez, denunciando en un comunicado que “las medidas erráticas a las que asistimos desde hace más de un año destruyen los mercados, las fuentes de trabajo [...] paralizan las decisiones de inversión [y] generan gran inseguridad jurídica en el sector” (*Memoria y Balance*, 2007: 63). Se trató, probablemente, de la protesta más fuerte que había enfrentado el gobierno hasta allí. Como la SRA señalaría posteriormente, se había alcanzado ya un punto de inflexión: “todas estas idas y vueltas [...], intervenciones y regulaciones resultaron inaceptables para el sector” (*Memoria y Balance*, 2007: 77).

Tras el paro, el conflicto comenzaría a cerrarse. La dirigencia de la SRA había actuado según su libreto: mantener la calma ante las reiteradas acusaciones, amenazas y medidas del gobierno, y procurar influir en la política negociando y presentando alternativas. Pero había logrado bastante poco. El plan que diseñaba el gobierno apuntaba a beneficiar a ganaderos que poseyeran no más de 1.000 cabezas, medida con la que, naturalmente, la SRA no estaba de acuerdo (*Anales*, junio 2006: 10-2). La disputa se había saldado además con una marcada redistribución de las ganancias en el interior de la cadena cárnica, como denunciaría la dirigencia de la SRA. En la exposición de Palermo de 2006, su presidente expresó que: “lo único que bajó [...] fue el precio de la hacienda en una proporción que jamás llegó al mostrador. Si bajó la carne, hasta más del 30% al productor y sólo el 5% en las carnicerías ¿quién fue el ganador?” (*Anales*, septiembre 2006: 19). La respuesta la daría el propio vicepresidente de la SRA pocos días más tarde:

Son 240 millones de dólares nuestros con los que se quedaron los industriales, los matarifes, los supermercados y los carniceros [...]. El sistema de contención de los precios de la carne [...] si es que tuvo algún efecto, fue bancado por nosotros, los ganaderos. Fuimos nosotros, los productores, los que pusimos el hombro mientras otros se llenaban de plata a costa de nuestro esfuerzo (*Anales*, septiembre 2006: 138-9).

La dirección de la política económica implementada por el kirchnerismo continuaría profundizándose en los años siguientes. Ya en enero de 2007, las retenciones a la soja serían aumentadas en cuatro puntos. Fortalecido por el triunfo electoral que catapultaría a Cristina Fernández a la presidencia con un 46% de los votos, y en el marco de un ascenso imparable del precio de los granos, el gobier-

no anunciaría en noviembre una nueva suba de entre 5 y 8 puntos para el trigo, el maíz y la soja. Las cuatro entidades principales repudiaron inmediatamente la medida, aunque no realizaron acciones de otro tipo (*La Nación*, 7 y 8/11/07).

En marzo de 2008, el flamante gobierno anunció la sanción de la Resolución N° 125, que establecía un sistema de retenciones móviles que variaría según los precios de las mercancías afectadas, pudiendo llegar al 50%. Menos de 24 horas más tarde, las cuatro entidades repudiaron la medida, recrearon de hecho la Comisión de Enlace<sup>9</sup>, y dieron inicio a lo que sería el “paro agrario” más largo de la historia. A lo largo de este conflicto, la SRA se mostró siempre dispuesta a negociar una solución con los funcionarios del gobierno. Al mismo tiempo, sin embargo, no dejó de justificar la validez de los múltiples y prolongados cortes de ruta: “Seguro a la mayoría de la gente no le gusta que se corte la ruta [...]. Sin embargo, el dato objetivo es que los cortes muestran la impotencia de la gente del campo, que siente que es la última oportunidad que le queda para pelear por su fuente de trabajo” (*La Nación*, 25/03/08).

Tras más de tres meses de marchas y contramarchas, el enfrentamiento acabó siendo zanjado en el Congreso, que vetó la resolución. La SRA celebró el hecho: “el campo le ha puesto límites a un poder que por momentos parecía omnipotente y ha logrado un lugar en la sociedad que nadie le podrá disputar por muchos años” (*Anales*, julio 2008: 6). Se trataba, en efecto, de la conquista más resonante que había obtenido la entidad en todo el período.

En suma, se puede decir que el accionar de la SRA a lo largo de estos años varió sustancialmente en relación a la etapa anterior, en la que se había consustanciado marcadamente con el esquema neoliberal: a lo largo de este período, como vimos, enfrentó abiertamente la política económica de la posconvertibilidad. Tampoco de esta forma, sin embargo, obtuvo mejores resultados.

Ante todo, la salida de la convertibilidad de la moneda nacional, a la cual la asociación se había aferrado, tuvo el efecto ya señalado de multiplicar la afluencia de riqueza social a la clase terrateniente. Sin embargo, la SRA no fue capaz de impedir que, por medio de la consolidación de una política “intervencionista” caracterizada por la reinstauración de las retenciones, la fijación de precios para la circulación interna de mercancías agrarias, y el cierre de exportaciones, los terratenientes dejaran escapar una fracción creciente de renta de la tierra. Este movimiento puede apreciarse en el gráfico ya referido. En efecto, tras el violento salto en la apropiación que sucede a la devaluación, el porcentaje retenido por la clase terrateniente cae marcadamente, aunque sin llegar a alcanzar los niveles de la década previa. Así, a medida que avanzó la apropiación de renta, consolidándose el carácter populista del gobierno, la SRA se afirmó en su rol de oposición, participando en distintas oportunidades de las acciones de protesta organizadas por las restantes entidades, sin lograr resultados significativos. En este contexto, la victoria que obtuvo en la disputa por las retenciones móviles en el año 2008, aparece como un hecho excepcional. Detengámonos brevemente, entonces, sobre este conflicto.

Como ya ha sido anteriormente señalado (Pérez Trento, 2017b), al fijar un sistema de retenciones móviles cuya magnitud podía alcanzar el 50% del valor de los

granos exportados, la Resolución N° 125 chocaba contra un límite de tipo jurídico. En efecto, cualquier impuesto tiene estipulado un máximo de magnitud, pasado el cual se lo considera “confiscatorio” y violatorio del principio de “equidad fiscal”. Esto permitió a los terratenientes presentarse como “productores” que se veían subyugados por un impuesto que excedía los límites jurídicos que le corresponden. En este sentido, la idea de que “el campo”, o en todo caso, los no menos abstractos “productores”, se veían especialmente perjudicados por la insaciable voracidad de un gobierno que buscaba expandir su recaudación, avasallando la propiedad privada, logró imponerse rápidamente, lo que le permitió a la Comisión de Enlace sumar apoyos de distintos sectores sociales. A esto se agregó el hecho de que los terratenientes llegaban al conflicto con suficiente fortaleza para sostener su acción durante un período prolongado, debido a la serie de buenas cosechas a precios en alza que les permitieron acumular una masa sustancial de renta. Sobre esta base, y actuando como integrante de la Comisión de Enlace, la SRA logró impedir la suba de la magnitud de las retenciones. Se trató, no obstante, de una victoria pírrica. Si hasta aquí la moneda nacional ya había alcanzado la paridad con el dólar y comenzaba a sobrevaluarse lentamente, iba a entrar posteriormente en una fase en la que este proceso se aceleraría de forma exponencial, por medio de una sostenida emisión monetaria en exceso de las necesidades de la circulación con un tipo de cambio relativamente fijo. Apenas cinco años más tarde, la sobrevaluación oscilaba ya en torno al 70%, no muy lejos de la magnitud que se impuso durante el período de convertibilidad del peso en la década de 1990 (Grinberg y Starosta, 2015). Y nuevamente, la SRA fue incapaz de enfrentarla.

## Conclusiones

En este artículo hemos procurado realizar una evaluación crítica de la concepción, ampliamente difundida en nuestro medio, según la cual la producción agraria argentina está dominada por una clase terrateniente poderosa tanto en términos económicos como políticos.

En la primera parte de este trabajo hemos visto que la tesis de que existe un grupo privilegiado de terratenientes que concentra propiedades de grandes extensiones, en virtud de las cuales funda su poder económico y político, carece tanto de fundamentos argumentativos sólidos como de evidencia empírica. En el primer caso, porque la pretendida unidad entre la propiedad de la tierra y el capital más concentrado en que se funda esta concepción solo puede ser sostenida bajo la teoría económica *mainstream*, a la que los propios seguidores de esta tesis manifiestan oponerse. En el segundo caso, porque incluso dejando a un lado los serios problemas metodológicos en la construcción de los datos, la evidencia ofrecida acaba por constatar la tesis opuesta a la que se pretende probar, esto es, que la propiedad de la tierra está altamente fragmentada.

Siguiendo las conclusiones que se derivan del análisis que plantea la existencia de una clase terrateniente poderosa, en la segunda parte de este trabajo hemos avanzado sobre la trayectoria de lo que usualmente se reconoce como la principal organización política de dicha clase a lo largo del período 1989-2008. Allí, hemos visto

que, en coincidencia con las conclusiones alcanzadas previamente, el poder político exhibido por la SRA bajo los distintos gobiernos estuvo lejos de ser significativo. En efecto, a lo largo de la década de 1990, la implementación y profundización del conjunto de reformas neoliberales afectó marcadamente a la clase terrateniente. La SRA no sólo apoyó este proceso, sino que, de manera general, no logró sacar provecho del aceitado vínculo entablado con los funcionarios del gobierno menemista. Con la devaluación del año 2002, la situación de los terratenientes se revirtió momentáneamente. En este nuevo escenario, sin embargo, la SRA fue incapaz de enfrentar exitosamente el avance en la apropiación de renta de la tierra emprendido bajo el kirchnerismo. En este sentido, ni siquiera la resolución en favor de la clase terrateniente del conflicto de 2008 fue capaz de detener dicho avance, puesto que, a partir de ese momento, se abrió un nuevo período en el cual la moneda estuvo fuertemente sobrevaluada.

La concepción según la cual existe una clase terrateniente que detenta un fuerte poder económico y político forma parte de los discursos críticos de la sociedad capitalista y en particular del curso seguido por la economía argentina. Sin embargo, si nos remontamos a los fundamentos de la crítica de la economía política, la impotencia de la clase terrateniente para determinar el desarrollo de la producción agraria y de una economía nacional no debería llamar la atención. Como hemos señalado, la concentración de la propiedad de la tierra no resulta una necesidad inmediata de la acumulación de capital. El terrateniente, por su parte, no es más que un parásito social que simplemente resta de la capacidad de valorización del capital, motivo por el cual es posible avanzar en la apropiación parcial de la renta de la tierra sin obstaculizar la producción agraria. Como señala Marx, “[e]l capital no puede abolir la propiedad sobre la tierra. Pero, convirtiéndola en una renta [abonada al Estado], se [puede] apropiar[r] de ella [...] dando un rodeo, ya que no puede hacerlo directamente” (Marx, 1987: 419).

Como se ha procurado demostrar en otro lugar, es precisamente el desarrollo de las determinaciones que rigen la renta de la tierra en la sociedad capitalista lo que conduce a develar la especificidad de la economía argentina como un ámbito nacional de acumulación de capital que se estructura en torno a la apropiación parcial de fracciones de ésta por sujetos sociales distintos de los terratenientes (Caligaris, 2017c).<sup>10 11</sup> Y es esta determinación la que, a su vez, está en la base de la (im)potencia política de la clase terrateniente argentina (Pérez Trento, 2017a).



## Referencias

1. Como se ha procurado demostrar en otro lugar, buena parte de los casos mencionados por este autor no constituyen ni “grandes terratenientes” ni “grandes capitales agrarios” sino capitales dedicados a la especulación con la mercancía tierra (Caligaris, 2017a, 2017b).
2. Este arbitrario criterio de corte para establecer la superficie en manos de los “grandes propietarios” es un rasgo común dentro de los partidarios de la tesis sobre el gran poder terrateniente. Por caso, Azcuy Ameghino lee en el CNA de 1988, en referencia a la propiedad de la tierra, que el 52,3% de la tierra productiva de la provincia de Buenos Aires está en manos de “propietarios” de más de 1.000 has. (Azcuy Ameghino, 1995: 72). Al respecto, Barsky señala que “un establecimiento de 1.000 has. en la zona de

cría [...] podía tener en 1988 un valor en tierras de 200.000 dólares, el precio para entonces de un departamento de 250 metros cuadrados en un barrio cotizado de la Capital Federal” (Barsky, 1997: 28 13n.).

3. De acuerdo al INDEC, de las 500 empresas más grandes del país, sólo 176 están constituidas por capitales nacionales.

4. En otros trabajos Basualdo reconoce la ausencia del capital extranjero en la producción agraria como un hecho llamativo. Su explicación es que para entrar en la producción agraria como “gran propietario” no resulta económicamente conveniente comprar tierra que no pertenezca a otro “gran propietario” debido a los “costos fijos que implica la instalación de un establecimiento rural” (Basualdo, Bang y Arceo, 1999: 431). Así, la exclusión del capital extranjero de la producción agraria se explica por la permanencia de los “grandes propietarios” nacionales (Basualdo y Arceo, 2005: 78). Esta explicación es cuestionable en varios sentidos. En primer lugar, en el primero de los textos citados se presenta evidencia empírica de compra-ventas de tierras entre grandes propietarios, de modo que así como los grandes propietarios nacionales compran tierras, bien podrían hacerlo los capitales extranjeros. En segundo lugar, si sólo se pudiese comprar tierras a grandes propietarios no existiría la supuesta tendencia a concentrar la propiedad de la tierra presentada por el autor. En tercer lugar, cuando se compra un “establecimiento rural ya instalado” se paga su “instalación” del mismo modo que cuando se compra una fábrica, esto es, se paga el capital fijo al precio que corresponde a su nivel de desgaste, tal como lo atestiguan todas las compras de empresas nacionales por parte del capital extranjero que según Basualdo caracterizan el sector industrial en el período estudiado (Basualdo, 2006).

5. Basualdo (1995) ha respondido a las críticas de Lattuada (1994), aunque no a las realizadas por Barsky (1997). Desde nuestro punto de vista, sus respuestas, sin embargo, no contestan la esencia de las críticas. Por ejemplo, en el caso de la crítica de Lattuada a la agrupación de partidas que da por resultados los condominios, se contesta discutiendo un caso particular y no el procedimiento, que es a donde apunta la crítica de este autor (Basualdo, 1995: 131-134). Del mismo modo, en el caso de la comparación del catastro de 1958 y el de 1988 se discute el contexto de la comparación, pero no el procedimiento que, otra vez, constituye la esencia de la crítica (Basualdo, 1995: 134-138).

6. No sin enfrentar resistencias en el seno de la dirigencia, de magnitud suficiente como para necesitar resolverse mediante el llamado a elecciones internas, rompiendo por tercera vez en su historia la norma consuetudinaria de presentar una sola lista. Al respecto, véase el trabajo de Heredia (2003).

7. Véase, al respecto, el trabajo de Salvia (2014).

8. En este sentido, y como ya ha sido señalado (Heredia, 2003; Pérez Trento, 2017c), la ideología liberal de la SRA entró en fuertes tensiones a medida que la Convertibilidad marchaba hacia su crisis final.

9. Se trata de una alianza integrada por las cuatro organizaciones agrarias de mayor tamaño y antigüedad, esto es, SRA, CRA, FAA, CONINAGRO. Su primera aparición data de 1970, cuando enfrentó la política agraria del gobierno militar. Esta unidad tendría, sin embargo, un carácter esporádico, ya que se desintegraría pocos años más tarde, dividida por las distintas posiciones políticas adoptadas frente al inminente retorno del peronismo (Baudino y Sanz Cerbino, 2013). Un segundo antecedente puede hallarse en el “paro agrario” de 1999.

10. El autor original de esta caracterización de la economía argentina es Iñigo Carrera, véase: 1999 y 2007, entre otros.

11. Al constituirse en condición para la reproducción de esta forma específica de acumularse el capital, la apropiación de fracciones de renta por otros sujetos sociales es también condición para la reproducción de la propia clase terrateniente. Así, por más que los miembros de esta clase se presenten como víctimas de este proceso (cuando son capaces de dar cuenta de él), no dejan de contarse entre sus beneficiarios.

## **Bibliografía**

Ave-Lallemant, G. (2008). *Antología 1835-1910*. Buenos Aires. Argentina: Ediciones Biblioteca Nacional.

Azcuy Ameghino, E. (1995). *El latifundio y la gran propiedad colonial rioplatense*. Buenos Aires. Argentina: Fernando García Cambeiro.

Azcuy Ameghino, E. (2007). “Prueba nombrar de memoria cinco empresas que estén explotando campos...” Propiedad y renta de la tierra en la Argentina a comienzos del siglo XXI. *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios*, N° 26-27, 123-140.

- Azcuy Ameghino, E. (2016). La cuestión agraria en Argentina. Caracterización, problemas y propuestas. *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios*, N° 45, en prensa.
- Barsky, O. (1997). La información estadística y las visiones sobre la estructura agraria pampeana. En O. Barsky, & A. Pucciarelli, *El agro pampeano. El fin de un periodo* (págs. 14-204). Buenos Aires. Argentina: Oficina de publicaciones del CBC.
- Basualdo, E. (1995). El nuevo poder terrateniente: una respuesta. *Realidad Económica*, N° 132, 126-149.
- Basualdo, E. (1996). Los grupos de sociedades en el agro pampeano. *Desarrollo Económico*, Vol. 36 (143), 807-828.
- Basualdo, E. (1998). La concentración de la propiedad rural en la provincia de Buenos Aires: situación actual y evolución reciente. En H. Nochteff, *La economía argentina a fin de siglo. Fragmentación presente y desarrollo ausente* (págs. 71-107). Buenos Aires. Argentina: EUDEBA/FLACSO.
- Basualdo, E. (2006). *Estudios de historia económica argentina. Desde mediados del siglo XX a la actualidad*. Buenos Aires. Argentina: Siglo XXI.
- Basualdo, E. (2008). El agro pampeano: sustento económico y social del actual conflicto en la Argentina. *Cuadernos del CENDES*, N° 25 (68), 29-54.
- Basualdo, E. (2010). Los propietarios de tierras y las economías de escala, sustentos del paradigma sojero en la Argentina. *Desarrollo Económico*, Vol. 50 (197), 3-32.
- Basualdo, E. & Arceo, N. (2005). Incidencia y características productivas de los grandes terratenientes bonaerenses durante la vigencia del régimen de la Convertibilidad. *Desarrollo Económico*, Vol. 45 (177), 75-97.
- Basualdo, E. & Bang, J. H. (1997). *Los grupos de sociedades en el sector agropecuario pampeano*. Ciudad de Buenos Aires. Argentina: FLACSO - INTA.
- Basualdo, E. & Khavisse, M. (1993). *El nuevo poder terrateniente. Investigación sobre los nuevos y viejos propietarios de tierras de la provincia de Buenos Aires*. Buenos Aires. Argentina: Planeta.
- Basualdo, E., Bang, J. H. & Arceo, N. (1999). La compraventa de tierras en la provincia de Buenos Aires durante el auge de las transferencias de capital en la Argentina. *Desarrollo Económico*, Vol. 39 (155), 409-432.
- Baudino, V. & Sanz Cerbino, G. (2013). El tercer gobierno de Perón y la fractura de la clase dominante. *Estudios del ISHIR*, 84-110.
- Caligaris, G. (2017a). *Acumulación de capital y sujetos sociales en la producción agraria pampeana (1996-2013)*. Buenos Aires. Argentina: Facultad de Ciencias Sociales de la UBA - Teseo.
- Caligaris, G. (2017b). Las 'grandes empresas agropecuarias' en la Argentina: los casos de Cresud y El Tejar. *Cuadernos de Economía*, 36 (7), 581-600.
- Caligaris, G. (2017c). Los países productores de materias primas en la unidad mundial de la acumulación de capital: un enfoque alternativo. *Cuadernos de Economía Crítica* (6), 15-43.
- Castillo, C. (2011). *La izquierda frente a la argentina kirchnerista. Una visión alternativa al relato gubernamental y al de los medios opositores*. Buenos Aires. Argentina: Planeta.
- Ciafardini, H., Cimillo, E., Gastiazoro, E., Lifschitz, E. & Turkieh, M. (1973). *Acumulación y centralización del capital en la industria argentina*. Buenos Aires. Argentina: Tiempo Contemporáneo.
- de Palomino, M. (1988). *Tradición y poder: la Sociedad Rural Argentina 1955-1983*. Buenos Aires. Argentina: CISEA/Grupo Editor Latinoamericano.
- Fitzsimons, A. (2012). Producción, relaciones sociales y valor: una crítica a la teoría del patrón de acumulación basado en la valorización financiera. *Razón y Revolución*, 24, 85-103.
- Gálvez, E. (2012). La actuación de los grandes terratenientes en las crisis económicas de 1989-1991 y 2001-2002 en Argentina. *Cuadernos del CENDES*, 29 (79), 79-96.
- Gastiazoro, E. (1976). *El problema agrario argentino y sus soluciones*. Buenos Aires. Argentina: Paidós.
- Grinberg, N. & Starosta, G. (2015). From global capital accumulation to varieties of centre-leftism in South America. En S. Spronk, & J. R. Webber, *Crisis and Contradiction: Marxist Perspectives on Latin American in the Global Economy* (págs. 236-272). Leiden. Países Bajos: Brill Academic Publishers.
- Heredia, M. (2003). Reformas estructurales y renovación de las élites económicas en Argentina: estudio de los portavoces de la tierra y del capital. *Revista Mexicana de Sociología*, 65 (1), 77-115.
- Iñigo Carrera, J. (1999). *La acumulación de capital en la Argentina*. Buenos Aires. Argentina: CICP.

- Iñigo Carrera, J. (2005). Argentina: acumulación de capital, formas políticas y la determinación de la clase obrera como sujeto histórico. *Razón y Revolución*, 14, 87-109.
- Iñigo Carrera, J. (2007). *La formación económica de la sociedad argentina. Volumen I. Renta agraria, ganancia industrial y deuda externa. 1882-2004*. Buenos Aires. Argentina: Imago Mundi.
- Iñigo Carrera, J. (2008). *Terratenientes, retenciones, tipo de cambio, regulaciones específicas. Los cursos de apropiación de la renta de la tierra agraria. 1882-2007*. Buenos Aires. Argentina: CICP.
- Justo, J. B. (1936). *Discursos y escritos políticos*. Buenos Aires. Argentina: El Ateneo.
- Lattuada, M. (1994). Una lectura sobre el nuevo poder terrateniente y su significado en la argentina actual. *Ruralia*, 5, 125-135.
- Marx, K. (1987). *Teorías sobre la plusvalía II. Tomo IV de El Capital*. México DF. México: Fondo de Cultura Económica.
- Marx, K. (1997). *El capital. Crítica de la economía política. Tomo III/Vol. 8*. México DF. México: Siglo XXI.
- Marx, K. (1998). *El capital. Crítica de la economía política. Tomo III/Vol. 6*. México DF. México: Siglo XXI.
- Marx, K. (1999). *El capital. Crítica de la economía política. Tomo III/Vol. 7*. México DF. México: Siglo XXI.
- Muro de Nadal, M. (2009). El discurso y la práctica. Las complejas relaciones entre la Sociedad Rural Argentina y el gobierno del Dr. Menem. *Documentos del CIEA*, 4, 185-219.
- Panero, M. (2013). La representación de los sectores dominantes del agro en debate: el caso de la Sociedad Rural Argentina. En C. Gras & V. Hernández, *El agro como negocio* (págs. 323-346). Buenos Aires. Argentina: Biblos.
- Pérez Trento, N. (2015). La acción política de la Federación Agraria Argentina durante el período de la Convertibilidad (1991-2001). *Mundo Agrario*, 16 (32), 1-24.
- Pérez Trento, N. (2017a). Acumulación de capital y acción política de la clase terrateniente: el caso de la Sociedad Rural Argentina (1989-2008). Tesis de doctorado (UNGS-IDES). Los Polvorines.
- Pérez Trento, N. (2017b). El paro agrario del 2008 y la especificidad de la acumulación de capital en la Argentina. *Revista de Economía Crítica*, (23), 43-59.
- Pérez Trento, N. (2017c). El rol de la clase terrateniente como portavoz del neoliberalismo en Argentina hacia fines del siglo XX. XII Jornadas de Sociología de la UBA. Buenos Aires. Argentina.
- Polit [Peña], G. (1964). Rasgos biográficos de la famosa burguesía industrial argentina. *Fichas de Investigación Económica y Social*, 1 (1), 60-80.
- Ramos, J. A. (1989). *La era del peronismo*. Buenos Aires. Argentina: Ediciones del Mar Dulce.
- Salvia, S. (2014). Asociaciones empresarias del agro y crisis de acumulación, 1998-1999. Un antecedente de la “Mesa de Enlace”. *Mundo Agrario*, 15 (28).
- Samuelson, P. A. & Nordhaus, W. D. (1990). *Economía*. Madrid. España: McGraw-Hill.
- Sartelli, E. (dir). (2008). *Patrones en la ruta*. Buenos Aires. Argentina: Razón y Revolución.
- Tenembaum, J. L. (1946). *Orientación económica de la agricultura argentina*. Buenos Aires. Argentina: Losada.

## Fuentes

Diario Clarín (1989-2008)

Diario La Nación (1989-2008)

Sociedad Rural Argentina (1989-2008). Revista *Anales*. Buenos Aires. Argentina: SRA

Sociedad Rural Argentina (1989-2008). *Memoria y Balance*. Buenos Aires. Argentina: SRA

Recibido: 17/11/2017. Aceptado: 30/12/2017.

Gastón Caligaris y Nicolás Pérez Trento, “Propiedad de la tierra y acción política de la clase terrateniente argentina. Una crítica a la tesis del poder terrateniente”. Revista Temas y Debates. ISSN 1666-0714, año 22, número 35, enero-junio 2018, pp. 71-92.

Las modalidades de gestión transnacional de unidades subestatales de doble periferia de Argentina y Chile. Los casos de la provincia de Jujuy y la región de Tarapacá

*The modalities of transnational management in double periphery sub-state units of Argentina and Chile. The cases of Jujuy province and Tarapacá region*

**Stella Juste**

**Stella Juste** es Becaria Doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, en la Unidad Ejecutora en Ciencias Sociales, Regionales y Humanidades - Universidad Nacional de Jujuy.  
E-mail: stellajuste@gmail.com

## resumen

El presente artículo de investigación aborda las modalidades de gestión transnacional de las unidades subestatales de doble periferia (USDPs). Es decir, de unidades políticas que se insertan en la periferia de un Estado, que a su vez se posiciona en la periferia del sistema internacional.

Los casos de estudio son la provincia de Jujuy (Argentina) y la región de Tarapacá (Chile). El recorte temporal comprende el periodo desde el reconocimiento de la capacidad de actuación internacional de las USDPs en los textos constitucionales de cada Estado, hasta la finalización de la presidencia de Cristina Fernández y Sebastián Piñera: Argentina 1994-2015, Chile 1991-2014. La elección de los casos de análisis responde a que ambas unidades, Jujuy y Tarapacá, representan casos de doble periferia en un Estado federal y unitario, respectivamente.

La hipótesis que guía el estudio afirma que las USDPs se vinculan con unidades subestatales similares, empleando la gestión transnacional como herramienta de desarrollo y, a su vez, conformando una subregión transfronteriza de unidades subestatales de intereses comunes.

El análisis parte de los estudios de desarrollo local y gestión transnacional para abordar la actuación de las unidades subestatales. Para el análisis de los casos se emplearon fuentes documentales y bibliográficas, y entrevistas.

## palabras clave

unidades subestatales / doble periferia / gestión transnacional / desarrollo local

## summary

The main research article studies the modalities of transnational management in double periphery sub-states units (DPSUs). This means, sub-state units that find themselves in double peripheral situations with respect to the states that they comprise and the international system.

The cases of study are Jujuy province (Argentina) and Tarapacá Region (Chile). The temporal space considered was from the constitutional reforms that recognized the sub-state units in each case's capacity for international action through the conclusion of the presidencies of Cristina Fernández (1994-2015) and Sebastián Piñera (1991-2014). The chosen cases, Jujuy and Tarapacá, represent examples of double periphery in a federal and unitary State, respectively.

The hypothesis affirms that DPSUs are related with other similar units, using transnational management as a development tool and, at the same time, creating a transborder sub-region of sub-state units with common interests.

The approach was based on local development studies and transnational management studies to analyze the action of sub-state units. The cases were analyzed through interviews and bibliographic and documentary sources.

## keywords

sub-state unites / double periphery / transnational management / local development

## Introducción

En el campo de estudio de las relaciones internacionales, la gestión internacional de las unidades subestatales comenzó a despertar interés investigativo a partir de la década de 1980 en el marco de las transformaciones que modificaron el carácter Estado-céntrico del sistema internacional (Keohane y Nye, 1989: 6-8; Rosenau, 1997: 70; Del Arenal, 2009: 209-210). El proceso de cambio condujo a una apertura que dio lugar a la aparición de nuevos actores (gubernamentales y no gubernamentales), conformando un entramado de relaciones intergubernamentales y transnacionales (Keohane y Nye, 1989: 7-8).

Esta reconfiguración internacional desembocó en un renovado entorno: un escenario contextual, relacionado a los procesos de apertura comercial externa y apertura política interna; un escenario estratégico, relacionado a la consolidación de una geografía virtual con nuevas modalidades de gestión territorial; y un escenario político, vinculado a la modernización del Estado y a una reinención de las unidades subestatales como gobiernos territoriales responsables de su propio desarrollo (Boisier, 2004: 34).

Durante los periodos bajo estudio, el reconocimiento de la gestión transnacional favoreció el accionar en el escenario internacional de Jujuy y Tarapacá, inmersas en similares necesidades y coincidencia de motivaciones para generar un espacio regional transfronterizo con intereses supranacionales comunes.

En el sentido de la presente investigación, la doble periferia guarda relación con un doble nivel de análisis: estatal e internacional. Se refiere a las circunstancias ambientales, socio-económicas y políticas de determinadas unidades subestatales que provoca su inserción en la periferia de un Estado (respecto a otras unidades subestatales del mismo Estado) y que, a su vez, el Estado en cuestión se encuentra en la periferia del sistema internacional. La inserción en la periferia de ambos niveles, estatal e internacional, configuran un marco sobre el cual diseñan y ejecutan sus estrategias de gestión transnacional.

De lo anteriormente expuesto, se entiende la doble periferia como “la situación política de doble dependencia en que se encuentra la unidad subestatal respecto del centro propulsor internacional de la globalización y del Estado periférico, que reproduce esa relación de dominación hacia el interior de las fronteras estatales” (Juste, 2017b:180).

En esta línea, las acciones de Jujuy y Tarapacá serán abordadas desde el concepto de gestión transnacional subestatal. La misma comprende acciones que ocurren en dos planos: estatal e internacional. Por lo tanto, “[...] Se entiende la gestión transnacional subestatal como aquella política pública desplegada por unidades subestatales en el sistema estatal y en el sistema internacional, y que tienen como fin responder a los intereses de desarrollo subestatal” (Juste, 2017a: 171).

De esta forma, las acciones de las USDPs se despliegan en dos planos: en el sistema estatal, identificándose esta esfera con la *gestión estatal*, en decir, dentro de las fronteras del Estado; y en el sistema internacional que se identifica con la *gestión internacional* subestatal, entendiéndola misma como aquellas acciones de vinculación fuera de las fronteras estatales.

## Cuadro 1: Planos de acción de la gestión transnacional subestatal

Gestión transnacional subestatal:

- ⇒ Sistema estatal (gestión estatal)
- ⇒ Sistema Internacional (gestión internacional)

A partir de aquí los interrogantes que guían el presente artículo son: ¿Cómo despliegan Jujuy y Tarapacá sus estrategias de gestión transnacional? ¿Cuáles son las características de la gestión transnacional de la doble periferia?

La hipótesis propuesta afirma que la identificación de los intereses comunes entre las USDPs bajo estudio, profundiza la gestión transnacional como herramienta de desarrollo y, a su vez, provee a la conformación de una subregión transfronteriza. Esto se debe a que tanto Jujuy como Tarapacá se encuentran insertas en una región homogénea que les posibilita identificar intereses comunes. Al tratarse de USDPs que comparten fronteras internacionales, se ven enfrentadas a iguales problemáticas y desafíos.

Si la gestión transnacional se considera una herramienta para superar esa doble dependencia en la búsqueda del desarrollo, se requiere definir qué significa el desarrollo para una USDPs. Existen múltiples teorías que han abordado el desarrollo de unidades subestatales a través de conceptos como desarrollo territorial (Boisier, 1998), desarrollo regional (Hilhorst, 1980; Hiernaux, 1995), desarrollo local (Muller, 2013; Arocena, 1997; Buarque, 1999), desarrollo endógeno (Garofoli, 1995; Vázquez Barquero, 1997), desarrollo descentralizado (Boisier, 2004), desarrollo de abajo-arriba (bottom-up) (Stohr y Taylor, 1981). A los fines de este estudio, se entiende el desarrollo desde la perspectiva del desarrollo local, definido por Buarque de la siguiente manera:

“[...] El desarrollo local es un proceso endógeno registrado en pequeñas unidades territoriales y agrupamientos humanos capaz de promover el dinamismo económico y mejorar calidad de vida de la población.

A pesar de constituir un movimiento de fuerte contenido interno, el desarrollo local está inserto en una realidad más amplia y compleja la cual integra y de la cual recibe influencias y presiones positivas y negativas” (Buarque en Boisier, 2001: 9).

Por lo tanto, el desarrollo es comprendido como un crecimiento interior que ocurre en las unidades políticas que forman parte de un Estado-Nación, que recibe influencias de su entorno (estatal e internacional) y que tiene como fin mejorar la calidad de vida de sus habitantes. De esta manera, el desarrollo de una USDP está supeditado al contexto de doble periferia y la capacidad de las USDPs para movilizarse y crear estrategias en base a sus potencialidades y prioridades.

Siguiendo a Boisier, la noción sobre el territorio debe estar anclada en el conocimiento sobre el entorno, sobre los factores internos de la unidad subestatal y sobre las estrategias de intervención más efectivas (Boisier, 1998: 8 y ss.). A partir de

esa información contextual, las USDPs despliegan distintos tipos de estrategias de gestión transnacional que propenden a alcanzar sus objetivos de desarrollo.

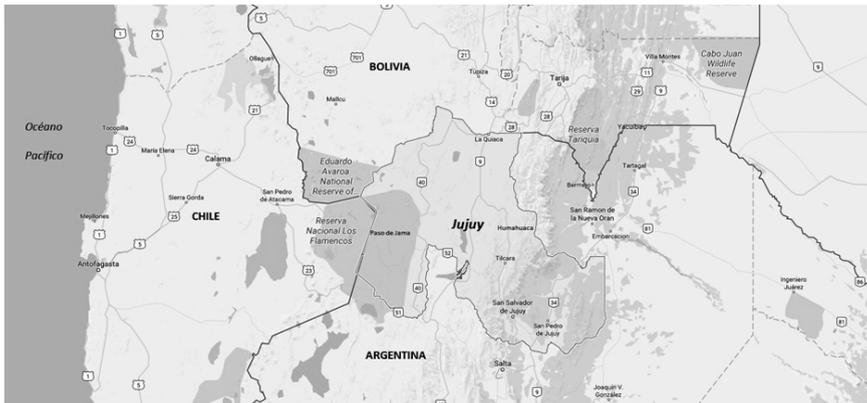
Para adentrarnos en las modalidades de la gestión transnacional de la doble periferia, resulta necesario contextualizar las USDPs que el presente artículo estudia.

### *La provincia de Jujuy (Argentina)*

Jujuy se emplaza geográficamente en el norte argentino, en la región denominada NOA (Ver Mapa I). Limita al norte con Bolivia y al oeste con Chile y posee una superficie de 53.219 km<sup>2</sup>, que representa el 2,7% del territorio argentino (MECON, 2015).

Su modelo de desarrollo está influido, primeramente, por las condiciones medio-ambientales. Así, la periferia argentina se corresponde con las provincias del no-roeste y noreste, de economías primarias y alejadas del acceso a los puertos, caracterizadas por su retraso económico y social respecto al resto del país. La región geográfica centro del Estado, denominada pampa húmeda, es el eje del sistema estatal y la zona geográfica donde se emplaza los principales puertos de ultramar, tal como la provincia de Buenos Aires.

**MAPA I**  
**Ubicación geográfica de la Provincia de Jujuy (Argentina)**



Fuente: Elaboración propia en base a recursos de Google Maps.

La economía jujeña se basa en la producción azucarera, hortícola y metalúrgica. Los indicadores productivos muestran una economía escasamente diversificada, con especialización en la producción primaria<sup>1</sup> (Ministerio de Producción de Jujuy, 2012; MECON 2015). Aunque comparte frontera con Bolivia y Chile, Jujuy no logró consolidar un tráfico comercial fluido hacia los puertos chilenos ni un intercambio comercial fluido.<sup>2</sup>

**Tabla 1. Comparación de selectos datos de Jujuy, Buenos Aires y Argentina**

	Jujuy	Buenos Aires	Argentina
Superficie (en Km2)	53.219	307.571	3.745.997
Población 2014	718.971	27.731.720	42.669.500
Densidad de población 2014 (hab/km2)	13,5	53,6	11,4
Producto bruto 2011(*) (miles de \$ corrientes)	14.262.399	596.893.495	1.985.180.172
Producto por habitante 2011 (en miles de \$/hab)	20,6	38,2	48,1

(\*)PBG a precios de mercado. Año de referencia, 2011 (últimos actualizados).

Fuente: elaboración propia con base en CNPHV2010, INDEC y Ministerio de Economía y Hacienda de Jujuy.

### *La región de Tarapacá (Chile)*

Tarapacá se ubica en el extremo norte de Chile, ocupando una superficie de 42.225,8 km<sup>2</sup> equivalente al 5,6% del territorio nacional, y limita al norte con las regiones de Arica y Parinacota, al este con Bolivia, al sur con la región de Antofagasta y al oeste con el océano Pacífico (Mapa II).

**MAPA II**  
**Ubicación geográfica de la Región de Tarapacá (Chile)**



Fuente: Elaboración propia en base a recursos de Google Maps.

Su modelo de desarrollo giró históricamente alrededor de la explotación de salitre y cobre. No obstante, la pesca industrial genera el mayor aporte al PBG con un 26%, siendo Iquique el mayor puerto pesquero de Chile. La industria manufacturera está poco desarrollada y representa el 5% del PBG, su mayor esfuerzo está en los astilleros, maestranzas, fábricas de repuestos e implementos de pesca,

que sirven a la industria y flota pesquera (Agencia Regional de Desarrollo Productivo, 2014: 11-12). El centro económico se corresponde con el centro geográfico del Estado y se identifica con la región metropolitana de Santiago. Esta región es en superficie, la más pequeña de Chile y la que no posee salida directa al océano Pacífico; no obstante, es la más habitada y la de mayor producción de bienes y servicios, presentando además la concentración industrial más alta del país<sup>3</sup> (INE, 2013: 13).

**Tabla 2. Comparación de selectos datos entre Tarapacá, Santiago y Chile.**

	Tarapacá	Santiago	Chile
Superficie (en Km2)	42.226	15.403,2	756.102,40
Población 2014	328.782	6.061.185	18.191.884
Densidad de población 2014 (hab/km2)	7,8	393	24,06
Producto bruto 2011(*) (en millones de pesos corrientes)	2.887.892	45.658.257	103.963.086
Producto por habitante 2011 (en miles de \$/hab)	8.976.246	6.583.078	6.877.486

(\*)PBG a precios de mercado. Año de referencia, 2011 .

Fuente: elaboración propia con datos del Departamento de Estudios, SUBDERE, con base en datos del Banco Central de Chile.

La dureza del factor ambiental de Tarapacá ha restringido cualquier posibilidad de diversificación productiva a la actividad minera y a la pesca, que determinan su desarrollo productivo (Agencia Regional de Desarrollo Productivo, 2014: 8-9).

### **El reconocimiento de la capacidad de gestión internacional**

En Argentina, la reforma constitucional de 1994 reconoció la capacidad de las provincias para la gestión internacional. Al mismo tiempo que el Estado reconocía esta capacidad, fijó de manera genérica los límites a los que debe ajustarse la gestión internacional de las provincias (Zubelzú, 2008: 37-41). El Artículo 124 estableció que:

*“Las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines y podrán también celebrar convenios internacionales, en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno Federal o el crédito público de la Nación, con conocimiento del Congreso Nacional. La ciudad de Buenos Aires tendrá el régimen que se establezca a tal efecto.*

*Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio” (Constitución Nacional Argentina, Art. 124).*

Las cuatro limitaciones impuestas en la última reforma constitucional para la gestión internacional de las provincias argentinas se detienen en la celebración de convenios internacionales, resultando incompletas para reglamentar la compleji-

dad de su actuación en el ámbito internacional. Los condicionantes que presenta el Art. 124 a su vez, no son precisos en sus definiciones, pudiendo surgir múltiples interpretaciones. Este hecho permitió que las provincias encontraran ambigüedades y espacios vacíos de regulación que les brindaran mayor libertad para su accionar.

No obstante, las provincias limítrofes desarrollaron desde tiempos inmemorables contactos informales con sus pares fronterizos. Este tipo de gestión tuvo como finalidad cooperar en la administración y solución de problemas fronterizos de diversa naturaleza. Por lo tanto, puede señalarse que la vinculación transfronteriza entre unidades subestatales fue la primera forma que adoptó la gestión internacional en Argentina.<sup>4</sup>

En el caso de Jujuy, la última reforma de la constitución provincial ocurrió en el año 1986, es decir, ocho años antes de la última reforma constitucional nacional de 1994. El Artículo 3, dedicado a la autonomía provincial reconoce la potestad de Jujuy sobre aquellas facultades no delegadas al Estado federal y consagra la capacidad de gestión internacional de Jujuy:

*“[...] La Provincia podrá celebrar tratados y convenios con el Gobierno Federal, otras provincias o entes de derecho público o privado que favorezcan intereses recíprocos o que contribuyan a su progreso económico y social. Estos tratados y convenios, en cuanto comprometan su patrimonio o modifiquen disposiciones de leyes provinciales deberán ser aprobados por la Legislatura.*

*La Provincia podrá realizar gestiones en el exterior del país para la satisfacción de sus intereses científicos, culturales, económicos o turísticos, siempre que no afecten a la política exterior de la Nación” (Constitución de Provincia de Jujuy, Artículo 3).*

El artículo reconoce la capacidad de la provincia para ejercer gestiones en el ámbito internacional y establece las esferas de esta acción en los ámbitos científicos, culturales, económicos y turísticos. Además, deja en claro que tal gestión deberá ir en consonancia con los lineamientos de la política exterior del Estado.

Chile, a pesar del carácter unitario del Estado, abrió el paso hacia un proceso de descentralización de las funciones de gobierno desde 1990, dotando de mayor autonomía a los gobiernos regionales en determinadas esferas de acción (Maira, 2010: 18-23).

La reforma constitucional de 1991 crea los Gobiernos Regionales (GORE) y los organiza en torno a la figura de un Intendente Regional y un Consejo Regional (CORE). De acuerdo a la ley 19.175, “Ley orgánica constitucional sobre gobierno y administración regional de Chile”, los GORE tienen competencia para realizar acciones de cooperación internacional (Art 16, inc. g), establecer políticas y objetivos para el desarrollo integral y armónico (Art. 17, inc. a), entre otras.

La gestión internacional de unidades subestatales chilenas se habilita mediante la interacción de dos áreas del Estado central, con las que interactúan las regiones: el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio del Interior. Ambas agencias

estatales cumplen el rol de coordinar la gestión internacional con las regiones. El Ministerio de Relaciones Exteriores lo hace por medio de la Dirección de Coordinación Regional (DICORE), de la Comisión de Regiones Extremas y de la Dirección de Límites y Fronteras (DIFROL). Por su parte, el Ministerio del Interior coordina a través de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (Schnake, 2011: 5-6; Ovando Santana, 2013: 11-12).

En el año 2005, ambas áreas de gobierno convinieron un protocolo de coordinación, conocido como el “Acuerdo de Punta Arenas”. A través del mismo se acordó el consenso respecto del desarrollo de las regiones y su inserción internacional, fomentado por el incremento de iniciativas de cooperación descentralizada e integración regional. El acuerdo resalta además, la necesidad de coordinación entre el Estado central y las regiones a fin de que en el diseño de la política exterior nacional se incorpore la visión y las demandas específicas de las regiones (Acuerdo de Punta Arenas, 2005).

En esta coordinación entre ambos niveles de gobierno, cobran un rol relevante las Unidades Regionales de Asuntos Internacionales (URAI). Cada región está dotada en su estructura orgánica de una URAI que, dependiendo de la región, algunas desempeñarán un rol más activo que otras. Las URAs asesoran en la conducción de la política regional de la agenda regional de vinculación y cooperación transfronteriza, en lo concerniente a la facilitación, organización, promoción, financiamiento y materialización de acciones de intercambio regional con autoridades e instituciones de las provincias argentinas, los departamentos peruanos y las gobernaciones bolivianas (Aranda *et al.*, 2010: 44-47).

Resumiendo, la gestión internacional de las unidades subestatales chilenas es el resultado del ejercicio de potestades subestatales entre un complejo entramado de actores y competencias. En este sistema de interacción, las funciones no están claramente definidas, restringiendo o aportando un mayor margen de acción a favor de las regiones, según el caso.

### **La tipología de la gestión transnacional en la doble periferia**

Partiendo del criterio geográfico propuesto por Kaiser (Magone, 2006), se definen tres tipos de gestión transnacional a través de los cuales Jujuy y Tarapacá proyectan su gestión transnacional: transfronteriza, intra-estatal y global. Las tres modalidades dan cuenta del accionar de las USDPs en el Estado y en el sistema internacional.

1) *La gestión transfronteriza*, incluye los contactos a través de canales formales e informales entre unidades subestatales que comparten frontera internacional. Esta gestión reviste carácter histórico puesto que es producto de la convivencia y el intercambio ancestral entre pueblos colindantes en áreas fronterizas, trascendiendo toda institucionalidad.

2) *La gestión intra-estatal*, se define como la gestión que realizan las USDP respecto del Estado en el que se encuentran insertas y respecto de otras unidades subestatales del mismo Estado. La atención se centra en el accionar de las USDPs con estos dos actores en relación a los temas de carácter internacional. Como todo vín-

culo político, la relación con el Estado atraviesa momentos de cooperación y conflicto según los intereses de los actores involucrados en determinados momentos.

3) *La gestión global*, incluye la vinculación con otras unidades subestatales no colindantes, Estados centrales extranjeros, organizaciones internacionales, sector privado, grupos de intereses y otros actores que se caracterizan por situarse geográficamente alejados respecto de la USDPs en cuestión.

A través de estas tres categorías, se visibiliza la gestión transnacional de las USDPs en la periferia del sistema internacional (gestión global) y en la periferia Estatal (gestión intra-estatal), como así también las vinculaciones transfronterizas que establecen con las unidades subestatales más próximas (gestión transfronteriza). Las modalidades de la gestión transnacional de las USDPs cobran relevancia cuando se piensa en relación a los espacios geográficos hacia los cuales se dirige el accionar subestatal. Estos espacios constituyen los ámbitos en los que se generan acciones/reacciones entre las USDPs y otros actores.

Con este marco referencial, se analizarán a continuación, las gestiones transfronterizas, intra-estatal y global de Jujuy y Tarapacá.

#### a) *La gestión transfronteriza*

La *gestión transfronteriza* es la que presenta mayor protagonismo como consecuencia directa de la ubicación geográfica de las USDPs de este estudio. La situación limítrofe de Jujuy y Tarapacá ha favorecido vinculaciones transfronterizas históricas que trascienden la institucionalidad de la gestión transnacional.

En sentido general, la gestión transfronteriza de las USDPs en estudio, evolucionó a fin de resolver con mayor eficiencia las cuestiones de seguridad, control migratorio, comercio e infraestructura en la franja fronteriza. En el caso de la provincia de Jujuy, la historia común y la cultura compartida con el sur de Bolivia han acentuado la integración con los departamentos de Potosí y Tarija, incluso de manera informal antes de 1994. Por su parte, Tarapacá aparece como actor relevante en vinculaciones con las provincias argentinas desde inicios de la década de 1990, vínculo que se presenta como una gran oportunidad para establecer un intercambio comercial que posibilite el aprovisionamiento de productos agrícolas que cubran la demanda local tarapaqueña y potencien la capacidad de sus puertos hacia el Asia del Pacífico.

Dentro de la gestión transfronteriza, pueden distinguirse: *gestiones transfronterizas bilaterales y multilaterales*.

En el caso de **Jujuy**, las *gestiones transfronterizas bilaterales* han sido desarrolladas con los departamentos bolivianos de Potosí y Tarija, y con las regiones chilenas de Tarapacá y Antofagasta. Entre los años 1994 y 2005, se destaca una fluida relación con los departamentos bolivianos y no así con las regiones chilenas, con las cuales los vínculos institucionales se producen años más tarde con la promoción del Paso Internacional de Jama (departamento de Susques, Jujuy).

El vínculo con el departamento de Potosí se plasmó a través de visitas oficiales de los gobernadores y en reuniones que buscaron articular el funcionamiento

del paso internacional La Quiaca-Villazón en frontera argentino-boliviana y los problemas que de allí se desprendían. Así, muchos de los encuentros entre funcionarios tuvieron como fin resolver cuestiones ligadas al tránsito vecinal fronterizo, al comercio ilegal, al narcotráfico, la cuestión sanitaria y al trabajo infantil (entrevista a ex funcionaria del gobierno de Jujuy, 2017).

Cabe destacar, que son escasos los registros documentales de la relación entre Jujuy y Tarija, pero sí existe evidencia de numerosas visitas oficiales emprendidas por los gobernadores. Recién en el año 2004 los departamentos de Tarija y Sucre, y las provincias de Salta y Jujuy suscriben un acta de hermanamiento de ciudades a través de sus intendentes capitalinos. Luego, en el año 2010, Tarija, Cochabamba y Jujuy firman un convenio de hermanamiento para construir el “Triángulo turístico del Bicentenario”.<sup>5</sup>

Posteriormente, en el año 2014 los gobiernos de Jujuy y Tarija suscriben una “Carta de intención sobre cooperación en materia de desarrollo en comunicación y transporte, e intercambio científico-técnico en el área educativa y de salud”, con el objeto de acordar una agenda de trabajo conjunta. Ese documento promovió el fortalecimiento de la relación bilateral a través de programas que impulsaran: a) la creación de un vuelo civil directo entre ambas USDPs; b) el establecimiento de una oficina de representación de Jujuy en Tarija y otra de Tarija en Jujuy, con fines de asistencia social; c) el intercambio científico-técnico mediante el intercambio de profesionales de las áreas de salud y agronomía, como así también el intercambio universitario estudiantil; d) participación en las ferias de promoción comercial que se realicen en ambos lugares (Carta de Intención entre Jujuy y Tarija, 2014, artículos 2-5).

En el mismo año se producen reuniones entre Jujuy, Tarija y Santa Cruz de la Sierra para establecer vuelos directos entre las USDPs que favorezcan el turismo.<sup>6</sup> Esta gestión se concreta, pero los vuelos no logran mantenerse de forma regular, produciéndose solamente durante las temporadas turísticas.

Por su parte, en la región de **Tarapacá** las gestiones transfronterizas bilaterales aparecen con mayor dinamismo recién a partir del año 2005. Previo a esa fecha, las acciones de gestión transfronteriza se enmarcan dentro de las reuniones de los Comités de Integración Fronteriza, coordinadas por las Cancillerías argentina y chilena (funcionario diplomático de Chile, 2016). El vacío que se detecta en la gestión transnacional de Tarapacá desde 1991 hasta el 2005 se debe principalmente a la situación política interna de la región, que amenazaba su integridad territorial. Las disputas económicas entre las ciudades de Iquique y Arica llevaron a que el Estado decidiera la creación de la región de Arica y Parinacota en el año 2007, y Tarapacá debiese resignar parte de su territorio.<sup>7</sup>

A partir del año 2005, la región Tarapacá junto a la región de Antofagasta comienzan a manifestar mayor comunicación con las provincias argentinas de Jujuy y Salta, a efectos de propiciar la finalización de las obras de infraestructura de los Pasos de Jama (Jujuy) y Sico (Salta) (entrevista a funcionario diplomático de Chile, 2016). De esta manera, en el año 2009 Jujuy firma un memorando de entendimiento con la región de Antofagasta cuyo fin fue propiciar actividades de

cooperación en diversas áreas, promoviendo el desarrollo económico, sustentable, la inclusión social, la gobernabilidad, educación, cultura y turismo. Un año después, en 2010, este acuerdo es ratificado a través de una declaración conjunta de ambas USDPs, con motivo de la visita oficial del gobernador de Jujuy a la región de Antofagasta.

El nexo entre Tarapacá y Jujuy se afianza cuando el Paso Internacional de Jama (Jujuy) se declara como complejo integrado de cabecera única, en la II Reunión del Comité Técnico Sobre Controles Integrados de Frontera entre Argentina y Chile en el año 2011. Este hecho es luego ratificado en la declaración presidencial conjunta de ambos países con motivo de la visita a Chile de la presidente Cristina Fernández en el año 2012.<sup>8</sup>

El funcionamiento del Paso Internacional de Jama en calidad de complejo integrado de cabecera única, condujo al trabajo coordinado entre autoridades tarapaqueñas y jujeñas en pos de garantizar la funcionalidad de los servicios en el paso. Así, las relaciones entre Tarapacá y Jujuy recibieron un nuevo impulso que llevó a crear una agenda de trabajo entre ambas USDPs. En esta línea de acción, en el año 2012 la intendente regional de Tarapacá, Luz Ebensperger Orrego, y el entonces gobernador de Jujuy, Eduardo Fellner, ratifican estas intenciones a través de un acuerdo de cooperación.<sup>9</sup>

Luego en el año 2014 la región de Antofagasta (a través de la Gobernación del Loa) y la provincia de Jujuy suscriben un acta que acordó políticas conjuntas en relación al Paso Integrado Fronterizo de Jama. Este acuerdo se propuso mejorar las condiciones edilicias para el personal de los servicios argentinos y chilenos que desempeñan sus funciones en el Complejo fronterizo de Jama (aduanas argentina y chilena, gendarmería argentina, policía de investigaciones de Chile, SENASA, Servicio Agrícola Ganadero de Chile y SAME).

Prosiguiendo con la agenda bilateral, en 2014 se abrieron oficinas de información turística en ambos USDPs con el objeto de fortalecer el intercambio turístico entre Tarapacá y Jujuy. A partir de ese año, Jujuy cuenta con una oficina de Tarapacá y esta última cuenta con una oficina de promoción de los atractivos turísticos jujeños en Iquique.<sup>10</sup> Un año después, en 2015, Tarapacá y Jujuy suscribieron un acta de acuerdo mediante la cual establecieron políticas comunes que impulsen la conectividad aérea entre el NOA y la región tarapaqueña. Como resultado de ese trabajo conjunto se establecen vuelos directos desde Iquique (Tarapacá) a San Salvador de Jujuy (Jujuy) en diciembre de 2016.<sup>11</sup>

En otro plano, *la gestión transfronteriza multilateral* adquirió relevancia a través de los Comités de Integración Fronteriza y de la ZICOSUR.

Tanto **Jujuy** como **Tarapacá** participan de distintos Comités de Integración Fronteriza. Por un lado, se encuentra el Comité de Integración Fronteriza La Quiaca (Argentina)-Villazón (Bolivia), integrado por la provincia de Jujuy y el departamento de Potosí. Por otro lado, en la frontera argentino-chilena, se destaca el Comité de Integración NOA-Norte Grande, el cual se integra por las provincias argentinas de Jujuy, Salta y Tucumán, y las regiones chilenas de Tarapacá y Antofagasta.

Es necesario destacar que muchos de los temas abordados por las USDPs en la gestión transfronteriza multilateral, sobre todo en los Comités de Integración Fronteriza, requieren de la intervención de los Estados. Esto se debe a que las temáticas habituales de la convivencia fronteriza son además, competencia del Estado central, por lo cual siempre hay participación o presencia del Estado.<sup>12</sup> En este caso las gestiones transfronterizas obligan al Estado y a las USDPs a trabajar de forma coordinada frente a sus pares externos. Por tanto, en su participación multilateral dentro de los Comités de Integración Fronteriza, las USDPs concurren en coordinación con organismos del Estado, sobre todo las Cancillerías y Ministerios del Interior. De hecho, los Ministerios de Relaciones Exteriores de los Estados son los coordinadores generales de los Comités de Integración Fronteriza y los encargados de convocar a los organismos estatales intervinientes según su competencia y de velar por el cumplimiento de los acuerdos que de esos encuentros emanen.<sup>13</sup>

Al analizar la actuación de las USDPs en el Comité de Integración La Quiaca-Villazón durante el periodo 1994-2015, salen a la luz algunas debilidades de la gestión transfronteriza multilateral. Si bien se observa que cada reunión anual finaliza con actas de acuerdo en temas específicos (infraestructura, desarrollo social, salud, educación, comercio, entre otros), no se puede corroborar el cumplimiento de las resoluciones pactadas. En varias ocasiones, las resoluciones de las actas no son ejecutadas por las partes y el mismo tópico vuelve a aparecer en el temario de la reunión del año siguiente (entrevista a ex funcionaria del gobierno de Jujuy, 2017).

La realidad de la frontera argentino-chilena es muy diferente de la frontera argentino-boliviana, y así lo refleja el trabajo del Comité NOA-Norte Grande. En este espacio las resoluciones de las actas sí parecen seguir un camino de evolución. Las áreas de infraestructura, comercio e industria, y turismo son las más dinámicas en cuanto a las actividades propuestas y llevadas a cabo. En estas reuniones se destaca el interés por fortalecer la infraestructura vial de Jama durante el periodo 1998-2008. Y, a partir del año 2009, las acciones se encaminan a la promoción del intercambio turístico y el comercio de productos agrícolas argentinos hacia Chile (entrevista a ex funcionaria del Gobierno de Jujuy, 2017).

Otra esfera de gestión transfronteriza multilateral es la Zona de Integración del Centro Oeste de América del Sur (ZICOSUR). De este proceso de integración subregional<sup>14</sup> participan las tres USDPs bajo estudio, a las que se suman otras unidades subestatales de Argentina, Bolivia, Chile, Perú, Paraguay y Bolivia. Este espacio subregional tiene como fin generar un mercado interno que autoabastezca a las unidades subestatales que lo integran y, en un futuro, poder consolidar la producción subregional con miras a colocar los productos en otros mercados, a través de los puertos de los océanos Pacífico y Atlántico.

El análisis de la gestión transfronteriza multilateral a través de la ZICOSUR requiere tener en cuenta que, como proyecto de integración subregional, aún se encuentra en proceso de formación. Si bien han sido muchos los esfuerzos subestatales para su consolidación, no puede evidenciarse que se trate de un bloque subregional integrado. Esto ocurre porque no todas las unidades subestatales que lo componen desempeñan una gestión constante, a pesar de las reuniones anuales

planificadas. Sin embargo, la ZICOSUR ha conseguido efectivizar algunas medidas relativas a temas educativos<sup>15</sup> y otras tendientes a mejorar la infraestructura de conexión a través de los corredores bioceánicos que la atraviesan. El consenso sobre la necesidad de fortalecer la conectividad territorial multimodal entre sus miembros, ha permitido que las USDPs movilicen a sus respectivos Estados para obtener financiamiento y así optimizar la infraestructura en sus territorios.<sup>16</sup>

Asimismo, se observa que muchos temas de interés trabajados en la gestión transfronteriza multilateral, han sido profundizados a través de la gestión transfronteriza bilateral. Este ha sido el caso de la promoción del intercambio comercial entre Tarapacá y Jujuy, y el establecimiento de conectividad aérea. Ambos temas surgieron tanto en el Comité NOA-Norte Grande como en la ZICOSUR, pero fueron gestionados de forma directa a través del vínculo bilateral entre las USDPs. De esta manera, cuando las USDPs no encuentran consenso en los espacios multilaterales, recurren a la estrategia bilateral que efectivice un interés concreto.

### *b) La gestión intra-estatal*

En el caso de **Jujuy**, la gestión intra-estatal atravesó diferentes momentos entre los años 1994 y 2015.

Desde la década de 1990, la provincia se abocó a desplegar gestiones en pos de concretar el “Sistema Jama”. Este proyecto consistió en la finalización de las obras de infraestructura vial (asfalto y señalética) de la ruta por el Paso de Jama, y la finalización de las obras del Complejo de Jama, donde trabajarían los servicios de frontera (gendarmería nacional, migraciones, SENASA, etc.). Para ello, la provincia recurrió al Estado en innumerables ocasiones a fin de obtener las aprobaciones correspondientes para la realización de las obras en jurisdicciones nacionales, y para obtener financiamiento.<sup>17</sup> En este sentido, se observó un trabajo coordinado entre los Ministerios del Interior, Infraestructura y Relaciones Exteriores con los organismos del gobierno provincial (Ministerio de Infraestructura y Ministerio de Producción, y sus dependencias).

El trabajo de coordinación no finalizó con las obras de infraestructura, prosiguiendo en la actualidad a efectos de garantizar las condiciones que permitan el trabajo de los servicios de ambos países en el Complejo Integrado. Esta coordinación Estado-USDP ha pasado por momentos de tensión respecto de la administración del Complejo. Así, por ejemplo, la provincia estuvo a cargo del servicio de conexión a internet en el Complejo hasta el año 2012, que fue transferido al Ministerio del Interior. Pero una serie de problemas burocráticos provocaron la suspensión del servicio por falta de pago, hecho que motivó a que los organismos chilenos amenazaran con retirarse del Complejo (entrevista a ex funcionario del gobierno de Jujuy, 2016).

Otro antecedente de la gestión inter-estatal de Jujuy fue la ejecución del “Plan Maestro Argentino-Boliviano” en la frontera argentino-boliviana. En el año 2006, el Estado argentino y el Estado boliviano solicitaron un estudio de consultoría a la Corporación Andina de Fomento (CAF), para elaborar el “Plan Maestro de Integración y Desarrollo Fronterizo Binacional”. El mismo tuvo como objetivo

la formulación de una visión estratégica de integración y desarrollo de la región compuesta por las provincias de Salta y Jujuy, y los departamentos de Potosí y Tarija. Para ello se fijaron proyectos en materia de desarrollo económico-productivo, integración física, y desarrollo social y ambiental sostenible.

Este plan de actuación coordinada entre Estados y USDPs definió tres tipos de intervención: acciones binacionales integradas, acciones binacionales coordinadas y acciones nacionales (Resumen ejecutivo del Plan Maestro Fronterizo Argentina-Bolivia, 2009). Las acciones binacionales integradas involucraron decisión y actuación binacional unitaria, puesto que incidían sobre el territorio de ambos países. Las acciones binacionales coordinadas requirieron la armonización de decisiones sobre proyectos a desarrollar en ambos países, pero una vez coordinados, se realizaron por las autoridades e instituciones competentes en cada uno de los países. Por último, las acciones nacionales fueron directamente asumidas, desarrolladas y gestionadas por las instituciones nacionales competentes.

Otro foco de tensión se dio en el año 2013 con la descentralización funcional del Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria<sup>18</sup> (SENASA), organismo nacional de control de las garantías sanitarias de las exportaciones e importaciones en Argentina. A partir de ese año, el Estado fortaleció al SENASA mediante un proceso de regionalización con descentralización operativa. Para ello se crearon quince centros regionales, en puntos estratégicos del país. Al momento del establecimiento de la unidad NOA del SENASA, Jujuy, Salta y Tucumán se disputaron la sede. Las gestiones de la provincia ante el Estado sobre la necesidad de contar con la sede regional en Jujuy, no prosperaron frente a los intereses salteños y tucumanos. Finalmente, el Estado resolvió que la sede NOA se estableciera en Salta y desde allí, que coordinara los controles para las tres provincias.

También en el 2014 se produjo un momento de tensión entre las relaciones de la provincia con el Ministerio de Relaciones Exteriores. Esta situación ocurrió como consecuencia del envío de donaciones que la provincia realizara a los damnificados del terremoto en la región de Tarapacá.<sup>19</sup> Las donaciones organizadas por la Secretaría de Integración Regional y Relaciones Internacionales de Jujuy fueron recibidas por la gobernación del Loa (Tarapacá). Si bien el hecho no parecía trascendental, produjo un descontento en el Ministerio de Relaciones Exteriores, puesto que el organismo nacional ya había tomado contacto con su homólogo chileno, desestimando el envío de donaciones desde Argentina (entrevista a ex funcionaria del gobierno de Jujuy, 2016).

En cambio, las relaciones entre la región de **Tarapacá** y el Estado chileno durante el periodo 1991-2014, tienen otra naturaleza. No se observan periodos de tensión en la vinculación entre la región y el Estado, pero sí hay evidencias de momentos en los que la relación es más estrecha y coordinada que en otros.

El momento de mayor tensión entre ambos actores se da a partir de 2005, año en el que el Poder Ejecutivo Nacional envía al Congreso un proyecto para la creación de una nueva región al norte del país, que dejaba a Tarapacá sin los territorios ubicados al norte. Así, luego de la aprobación del Congreso, se crea la región de Arica y Parinacota en el año 2007.

Fuera del momento de tensión antes mencionado, se evidencia que la relación Estado-USDP posee mayor fluidez a medida que avanzan las instituciones de comunicación y coordinación entre la región y el Estado respecto de la gestión transnacional.

Las vinculaciones entre el Estado chileno y la región respecto de la gestión transnacional subestatal, se producen de forma esporádica y para el tratamiento de temas específicos entre 1991 y 2000. Entre ellos, en las instancias preparatorias del Comité de Integración Fronteriza NOA-Norte y Grande y en temas relativos a los Pasos fronterizos. No obstante, en el año 2000, el Estado crea la Dirección de Coordinación Regional (DICORE), dentro de la esfera del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. La DICORE propició un diálogo constante con las regiones, sirviendo de nexo entre el Estado y Tarapacá.

A partir de su nacimiento, la DICORE cooperó con la región a través de la capacitación de los recursos humanos regionales, proporcionó asistencia especializada y apoyo institucional a la participación en ferias internacionales, reuniones bilaterales, encuentros de comités de integración fronteriza y la ZICOSUR (funcionario diplomático de Chile, 2016).

A su vez, la DICORE promovió el conocimiento de los objetivos y aspectos más relevantes de la política exterior chilena, para que la gestión transnacional de la región fuese en concordancia. Y, además, como órgano del Estado central, la DICORE puso en comunicación a la región con las embajadas chilenas cada vez que la región emprendía una misión al exterior.

Es importante destacar que, dando cumplimiento a una de las acciones estratégicas del Estado central, como es la apertura de mercados internacionales, la DICORE coordinó y colaboró con las delegaciones empresariales de Tarapacá en la búsqueda de oportunidades en el exterior, la firma de acuerdos, convenios, protocolos etc. Así, por ejemplo, el mismo organismo formó parte de las actividades de promoción de los puertos tarapaqueños que tuvieron lugar en las provincias argentinas de Salta y Jujuy en el año 2015. En este sentido, la DICORE, informaba a la embajada en Buenos Aires, los itinerarios, programas y objetivos a cumplir, como asimismo la nómina de autoridades regionales asistentes (entrevista a funcionario diplomático de Chile, 2016).

De esta forma, esta instancia intermedia entre el Estado y la USDP que representa la DICORE, es generada por iniciativa del propio Estado central y conduce a la conciliación entre las acciones de ambos actores. La DICORE informa e instruye sobre los lineamientos de la política exterior del Estado y Tarapacá planifica y ejecuta su gestión transnacional en base a ese marco.

### *c) La gestión global*

En la provincia de **Jujuy**, los antecedentes de gestión global luego de la reforma constitucional de 1994, datan del año 1996 momento en que la provincia suscribe un convenio de cooperación técnica y económica con el gobierno de Israel. Este acuerdo, firmado entre el gobernador de la provincia y el embajador del Estado de Israel, se instrumentalizó mediante un programa de trabajo de modernización de cooperativas.

Posterior a ese acuerdo, la gestión global de la provincia se basa en la recepción de visitas diplomáticas propiciadas por Cancillería a través de la Dirección de Asuntos Institucionales y el Programa Federal de Cooperación (entrevista a funcionaria de Cancillería argentina, 2016). Estas visitas, sin embargo, no llegan a materializarse en actividades concretas entre los actores involucrados.

Recién en 2008, la provincia toma contacto con el Departamento de la Vienne (Francia) en un encuentro propiciado por Cancillería a través del Programa Federal de Cooperación. Mediante el mencionado programa, las Cancillerías de ambos países propiciaron encuentros de trabajo en provincias argentinas y departamentos franceses (funcionaria de Cancillería argentina, 2016). Así, Jujuy firma con el Departamento de la Vienne un acuerdo de cooperación en el año 2012 y lo ratifica en 2014. Los acuerdos firmados se instrumentalizan en varias acciones concretas de cooperación que se llevan a cabo en ambos territorios.<sup>20</sup> Fuera de la gestión de cooperación descentralizada con el departamento de la Vienne, no se observan otras experiencias con las mismas características. No obstante, se destaca el trabajo de la provincia por profundizar esta relación bilateral y diversificar el trabajo con el departamento francés en diferentes áreas de interés común.

Además, existen registros de acciones relativas a la producción energética y a la explotación de recursos mineros. En cuanto a la producción energética, se observa la gestión provincial dirigida a proyectos energéticos a partir de los desechos de la producción agrícola y, para eso, se ha relacionado con la India (2013 y 2014) y con organizaciones de la sociedad civil italianas (2014). Jujuy también ha desplegado acciones de vinculación con Estados clave como China, Japón y Corea del Sur para captar inversiones para la minería, específicamente para la producción de carbonato de litio. En referencia a estos últimos, Jujuy propició visitas diplomáticas con el fin de poner en contacto a inversores con contrapartes locales, propiciando el acercamiento entre distintos actores que luego diera lugar a una articulación entre el gobierno provincial, el sector privado y la academia. Como producto de este estrategia, se destaca la creación de una empresa estatal provincial específica para trabajar este vínculo<sup>21</sup>, y más tardíamente, en el año 2017, la creación del Instituto del Litio.<sup>22</sup> Esto desembocaría en la llegada de inversiones para dos plantas de carbonato de litio y un proyecto de producción de energía solar en los años posteriores.

Por último, la región de **Tarapacá** presenta acciones de gestión global con diferentes actores con los que se relaciona por iniciativa propia o a través del contacto propiciado por el Ministerio de Relaciones Exteriores chileno.

La inserción internacional de la región, a través de acciones de gestión global, es poco frecuente en comparación con Jujuy y Tarija. No abundan evidencias de que Tarapacá se vincule de manera directa con Estados centrales extranjeros u otros tipos de actores de forma directa. Este tipo de vinculación se canaliza a través del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile que descentraliza los contactos hacia las regiones, según los intereses imperantes. Este rasgo guarda relación directa a la organización unitaria del Estado chileno y la reserva de las gestiones de esta naturaleza para el Estado central a través de sus órganos de gobierno.

Así por ejemplo, una de las acciones de gestión global observables es la participación de Tarapacá en la Red Interregional para la Cooperación y la Integración Latinoamericana desde 2007, en la que se producen intercambios de experiencias e intercambios técnicos con regiones italianas.<sup>23</sup>

La región también participa de la asociación global *Cities Alliance* desde el año 2012. *Cities Alliance* trabaja en torno al Banco Mundial y ONU Hábitat, siendo su objeto impulsar medidas que conlleven al cambio urbano y convertir las regiones en áreas de desarrollo sustentable. En ese marco, Tarapacá se posiciona como uno de los territorios ejemplo de Chile, cuyas políticas públicas se orientan a una nueva agenda urbana que pueda cumplir con los objetivos de desarrollo sostenible para el año 2030.<sup>24</sup>

En consecuencia, se distingue que la gestión transnacional de las USDPs adquiere diferentes modalidades que buscan superar la doble dependencia que significa la inserción en la doble periferia. Para Jujuy y Tarapacá, la gestión transfronteriza cobra importancia en cuanto representa el primer ámbito de inserción de las USDPs. En este espacio las USDPs priorizan la vinculación con sus pares fronterizos, buscando maximizar los beneficios de la vecindad y la mejor solución de los problemas que se derivan de esta situación.

Como característica de la subregión geográfica que incluye a las USDPs, objeto de esta investigación, puede observarse que la misma se destaca por concentrar a numerosas unidades subestatales que se encuentran en situación de doble periferia creando un espacio virtual común. Este es un factor, que sin dudas ha propiciado la integración subregional, y generado un espacio de problemas comunes a solucionar, y metas por alcanzar.

Por otro lado, muchas veces la gestión transfronteriza incluye el abordaje de temáticas propias del Estado central, como son los temas migratorios, la seguridad fronteriza, aduanas, entre otros. Por este motivo, para la gestión fronteriza las USDPs despliegan su accionar en coordinación y con la presencia del Estado.

## Conclusiones

Como resultado, se desprenden las siguientes características de las modalidades de la gestión transnacional de Jujuy y Tarapacá, que contribuyen a estimar un perfil de gestión transnacional de la doble periferia.

*Las USDPs ponen especial énfasis en la gestión transnacional en las áreas de frontera.* Como unidades políticas, las USDPs estudiadas entienden la frontera internacional como un punto de conexión estratégico con el ámbito exterior y por eso, se involucran en su gestión. Esto lo demuestra la activa participación de Jujuy y Tarapacá en los Comités de Integración Fronteriza, en la ZICOSUR y en las acciones bilaterales con unidades subestatales fronterizas.

Al tratarse de fronteras internacionales, la gestión transnacional subestatal pone de manifiesto la interacción entre USDPs y el Estado, incluyendo los momentos de cooperación y tensión. Esto se debe a que la gestión fronteriza incluye temas que son competencia del Estado (seguridad fronteriza, migraciones, controles aduane-

ros, fito y zoonosanitarios, etc.) y, por lo tanto, intervienen las USDPs y el Estado de manera conjunta, complementando ambos su accionar.

En algunas ocasiones son las USDPs las que detectan anomalías en el funcionamiento de los controles fronterizos y llaman la atención del Estado, actuando de forma conjunta. En otras ocasiones, el accionar se encuentra previamente concertado entre el Estado y las USDPs en una normativa, como es el caso de los Comités de Integración Fronteriza. Esta coordinación entre Estado y USDPs contribuye a confirmar que la gestión transnacional de las USDPs no contradice o intenta suplantar la política exterior, sino que se encamina en los espacios vacíos de actuación del Estado en donde las USDPs encuentran proyección. En este sentido, la gestión transnacional de las USDPs es complementaria a la política exterior del Estado, y en muchos casos incluso la refuerza.

*La gestión transnacional de las USDPs está principalmente dirigida a la integración subregional con las unidades subestatales transfronterizas con las que encuentran intereses en común.* Así lo demuestra por la activa participación de las USDPs de este estudio en espacios como la ZICOSUR y los Comités de Integración Fronteriza. Esto se debe a que la subregión que comprenden Jujuy y Tarapacá se caracteriza por su homogeneidad y por concentrar unidades subestatales de inserción periférica dentro de los Estados. Estos espacios de integración conforman un área de diálogo para la resolución de problemas comunes y la elaboración de una agenda subregional que prioriza los intereses de la doble periferia.

Además de la participación en estos espacios multilaterales, las USDPs también han abierto instancias de trabajo bilateral con otras unidades subestatales. Esto les ha posibilitado concretar acciones comunes y trabajar posiciones comunes que luego trasladan a espacios como los Comités Integración Fronteriza o ZICOSUR.

Al encontrar intereses de desarrollo comunes con otras unidades subestatales de la subregión, las USDPs fortalecen sus intereses a través de la gestión transnacional. Esto no significa una contradicción en la relación entre la USDP y el Estado, sino una alternativa de viabilizar los intereses de la doble periferia a través de otros canales.

En algunos casos, las USDPs requieren del acuerdo y apoyo del Estado para llevar a cabo acciones de gestión transnacional, cuya competencia comparten ambos niveles políticos, por ejemplo, el establecimiento de un paso fronterizo, o la habilitación de un vuelo internacional. En otros casos, el consenso de la subregión que conforman Jujuy y Tarapacá sobre un tema prioritario, funciona como un medio de presión sobre el Estado. Un ejemplo de esto último es la financiación obtenida por las USDPs para obras de infraestructura en zonas de frontera, a través de fondos nacionales o créditos internacionales obtenidos a través del Estado.

En esta subregión no sólo se acuerdan soluciones a los problemas compartidos por la subregión, sino que además se generan políticas innovadoras que maximizan las potencialidades de cada unidad subestatal. Al margen de la resolución diaria de los problemas comunes, el desafío actual de la ZICOSUR es desarrollar un mercado que abastezca primeramente a la subregión, y en un futuro, consolidar

la producción de las unidades subestatales que lo componen para poder insertarse en el mercado asiático a través de los puertos chilenos.

Sin embargo, la ZICOSUR se encuentra en un proceso de integración hacia adentro que aún requiere aunar intereses y lineamientos que puedan ser proyectados como subregión. Fortalecer la integración puertas adentro parece ser el mayor desafío para implementar la ansiada inserción como bloque subregional y superar la periferia Sistema Internacional-Estado.

*La gestión transnacional no es concebida por las USDPs como un accionar contrapuesto al Estado. Por el contrario, como política pública subestatal, contribuye a profundizar la política exterior; aunque, al igual que cualquier vínculo político, atraviesa momentos de cooperación y tensión.* Este rasgo esencial de la gestión transnacional de las USDPs es observable en las distintas modalidades de gestión transnacional y en las estrategias empleadas.

Como se ha observado, en las gestiones transfronterizas las USDPs despliegan su gestión acompañadas del Estado dado que, en numerosas ocasiones, los temas abordados resultan de interés para ambos actores, o de competencia compartida. Esto obliga a ambos, USDPs y Estado, a encontrar posiciones comunes que puedan sostener tanto en el despliegue de la gestión transnacional subestatal, como en la política exterior.

Sin embargo, se detectaron momentos en los que la gestión transnacional de las USDPs generó tensiones con el Estado. Estos momentos han sido el resultado de una descoordinación entre ambos niveles de gobierno, pero también ocurrieron al detectar intereses contrapuestos. No obstante, durante los periodos analizados, en ningún caso se observó que la tensión haya desencadenado en situaciones de proto-diplomáticas.

Respecto de la gestión global, las USDPs la trabajan en estrecha relación con el Estado, sin importar la forma de organización que éste posea (federal, unitaria o híbrida). Más aun, cuando se trata de búsqueda de financiamiento en organismos internacionales, es el Estado el que toma la iniciativa y el negociador, para que luego los fondos sean descentralizados hacia las unidades subestatales. Entonces, el Estado es el negociador y las unidades subestatales las ejecutoras de los proyectos financiados.

Como resultado, la gestión transfronteriza es la que caracteriza a las USDPs bajo estudio, que persiguen la integración subregional. Para Jujuy y Tarapacá esa zona se identifica en el territorio del centro-oeste de Sudamérica. Esta subregión tiene la característica de concentrar un número importante de unidades subestatales que se encuentran en la misma situación política de doble periferia, reunidas alrededor de intereses y problemáticas comunes que conforman un interés común subregional.

*El interés común subregional se identifica con el diseño y el despliegue de acciones dirigidas a fortalecer la conectividad territorial de la subregión en la que se emplazan Jujuy y Tarapacá.* Por este motivo, las gestiones subestatales en los planos estatal e internacional, se vinculan con acciones enfocadas a crear o mejorar los medios de infraestructura de conexión multimodal (caminera, ferroviaria,

aérea, marítima, etc.). Esto se debe a que la conectividad territorial es entendida como un elemento clave para la consolidación de un bloque subregional transfronterizo, a través del cual, las USDPs puedan impulsar su desarrollo.

En el marco de esta integración subregional, las USDPs detectan prioridades comunes a resolver y ese consenso subregional sobre determinadas temáticas les permite movilizar a sus respectivos Estados. Esta es la forma alternativa que emplean las USDPs para suplir su escasa influencia en la participación de la agenda estatal y a la vez, complementar las acciones de política exterior del Estado.

Por último, se observa que las actividades de gestión global, son aun incipientes y nuevas en los casos de estudio. Se encuentran múltiples documentos firmados e interacciones efectuadas, pero solo algunas de ellas cuentan con acciones concretas. Ya sea por dificultades técnicas como las diferencias del lenguaje y las instancias burocráticas para la comunicación, las actividades de gestión global no revisten el mismo interés para las USDPs que aquellas transfronterizas o intrastatales.

No obstante, las gestiones internacionales con organismos de financiamiento internacional son la excepción. Estas vinculaciones, según las experiencias antes constatadas, son llevadas a cabo con intermediación de los Estados.



## Referencias

1. El sector terciario se identifica con la administración pública, siendo el Estado provincial el principal empleador, alcanzando el 17,5% de la Población Económicamente Activa (PEA) en 2015, absorbiendo los desequilibrios del mercado de trabajo y evidenciando escasez de inversión privada (Ministerio de Producción, 2012: 12-13).
2. En Jujuy se localizan los pasos internacionales de La Quiaca-Villazón (en la frontera entre Argentina y Bolivia), y el Paso de Jama (en la frontera entre Argentina y Chile). Si bien el tráfico de personas es fluido en ambas fronteras, Jujuy no ha podido consolidar producciones que puedan utilizar los puertos chilenos hacia mercados internacionales o un comercio formal constante y fluido con Bolivia.
3. Esto se explica por las mejores condiciones para el desarrollo industrial que ofrece esta región: acceso a créditos, gran concentración de población, personal calificado, buenas vías de acceso para la entrada de materias primas y la salida de la producción, y abastecimiento de agua y energía (INE 2013, 13).
4. Este fenómeno se dio en mayor o menor medida con las distintas unidades subestatales de otros Estados que limitan con provincias argentinas. La vinculación de las provincias cordilleranas con las regiones chilenas más tarde se institucionalizó a través de los Comités de Integración Fronteriza argentino-chileno, lo mismo ocurrió con la relación de Jujuy y Salta con los departamentos bolivianos de Tarija y Potosí, y las provincias del Noreste con sus pares de Paraguay, Brasil y Uruguay.
5. Más información disponible en: <<http://www.perfilesdigital.com.ar/reafriman-convenio-entre-tarija-co,chabamba-y-san-salvador-de-jujuy/>> (consultado en julio de 2017).
6. Más información disponible en: <[http://www.todojujuy.com/todojujuy/reunion-clave-para-conseguir-un-vuelo-jujuy-tarija\\_28211?print&render=false](http://www.todojujuy.com/todojujuy/reunion-clave-para-conseguir-un-vuelo-jujuy-tarija_28211?print&render=false)> (consultado en julio de 2017)
7. La región de Arica y Parinacota se crea por la ley N°20.175, promulgada el 23 de marzo de 2007 por la presidenta Michelle Bachelet en la ciudad de Arica, entrando en vigor el 8 de octubre de 2007.
8. En respuesta a la invitación del presidente chileno Piñera, la presidente Cristina Fernández realizó una visita oficial con una amplia comitiva de trabajo que tuvo como resultado una Declaración Presidencial Conjunta de ambos presidentes. Durante la visita se abordaron temas de la agenda regional, bilateral y multilateral de ambos Estados.

9. Más información disponible en: <http://web.elintransigente.com/salta/2012/1/20/tarapaca-relaciones-bilaterales-provincia-jujuy-120025.html> (Última vez consultado en julio de 2017).
10. Consultado en: <http://www.jujuyalmomento.com/post/20581/accion-y-colaboracion-turistica-entre-tarapaca-y-jujuy.html> (consultado en julio de 2017).
11. Más información disponible en: <http://www.jujuyonlinenoticias.com.ar/jujuy/2016/12/29/comenzaron-vuelos-entre-jujuy-iquique-38815.html> (consultado en julio de 2017).
12. Los temas de vinculación fronteriza que son abordados por la provincia en su gestión transnacional se vinculan a la seguridad en zonas de frontera, migraciones, controles aduaneros, controles fito y zoonosanitarios, entre otros. Estos temas forman parte del cúmulo de competencias que las provincias argentinas han cedido para el control y resguardo del Estado, y que figuran en los artículos N° 125 y 126 de la Constitución Nacional.
13. Así lo señalan el Acuerdo de Establecimiento de los Comités Fronterizos Argentino-Boliviano de 1987, y el Reglamento de Funcionamiento de los Comités de Integración Fronteriza entre Argentina y Chile de 2011.
14. A los efectos del presente artículo se emplea el término “subregión” en referencia al conjunto de unidades subestatales de distintos Estados que conforman un bloque subregional, reservando el término “regional” para los procesos que involucran a Estados tales como MERCOSUR, Unión Europea, UNASUR, etc.
15. Uno de los avances más significativos de ZICOSUR ha sido el sistema de movilidad universitario a través de la conformación de una red de universidades de la subregión. Esta integración logró ser efectiva mediante la Reunión de la ZICOSUR Universitaria, una reunión anual que se realiza independientemente de los otros encuentros de la región y que nuclea a los rectores de las universidades de la región, de gestión pública y privada.
16. Un ejemplo de ello fue la participación de Jujuy y Tarapacá en el programa regional denominado “Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana” (IIRSA), nacido en el año 2000. Éste involucró el trabajo de doce Estados, entre los que se encuentran Argentina y Chile. El programa elaboró una cartera de proyectos de infraestructura multimodal, a través de los corredores bioceánicos, entre ellos, el Corredor Bioceánico de Capricornio en el que se inserta Jujuy y Tarapacá. Asimismo, significó el compromiso de los Estados para obtener la asistencia financiera y técnica de la Corporación Andina de Fomento (CAF) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
17. Un ejemplo de ello fueron las gestiones de la provincia a través de la Secretaría de Planificación de la Provincia de Jujuy ante el Ministerio del Interior y Transporte para la aprobación de las obras edilicias del Complejo de Jama, destinadas al uso del personal que preste servicio en el Paso.
18. Las principales funciones del SENASA estuvieron enfocadas a la importación y la exportación; luego siguió un progreso a nivel nacional en donde el Estado se fue dando distintas estructuras administrativas para atender nuevas problemáticas e incorporó la producción agroalimentaria con tránsito federal destinada al mercado interno.
19. Más información disponible en: <http://www.paginacentral.com.ar/generales-jujuy/1443-jujuy-ayuda-a-dannificados-del-terremoto-chileno> (consultado en julio de 2017).
20. A partir de 2013 el acuerdo ratificado entre la provincia de Jujuy y el Departamento de la Vienne se materializó en acciones concretas: el intercambio técnico entre médicos residentes en las especialidades de enfermedades infecciosas y neonatología de alta complejidad, la capacitación de los agentes del SAME en el servicio de emergencias del departamento francés, la especialización de cocina andina y gastronomía molecular para chefs de ambas partes, y el intercambio de experiencias de productores vitivinicultores (ex funcionaria del gobierno de Jujuy, 2017).
21. Una de las políticas provinciales para incrementar las medidas de promoción a las inversiones y, a la vez, maximizar los beneficios de la explotación minera fue la creación de la empresa estatal JEMSE “Jujuy Energía y Minería Sociedad del Estado”, a través del decreto N° 7.626/11, ratificado por la ley N° 5.676 del mismo año. Esta medida tuvo por objeto crear una unidad de negocios del Estado provincial con capacidad de negociación, asociación y comercialización que el Estado provincial en su calidad de tal, no posee (Juste en Oviedo, 2017: 218-219).
22. Bajo la gobernación de Gerardo Morales, en agosto de 2017, se inaugura el Centro de Desa-

rollo Tecnológico “Gral. Manuel Savio”, más conocido como el “Instituto del Litio”. El mismo se encuentra compuesto por tres ámbitos de desarrollo científico- tecnológico: el Instituto de Datación y Arqueometría de Jujuy (INDyA), el Centro de Investigación y Desarrollo en Materiales Avanzados y Almacenamiento de Energía de Jujuy (CIDMEJu) y el Instituto Jujeño de Energías Renovables y Eficiencia Energética. Este esfuerzo y coordinación de actores tiene como objeto la articulación de la ciencia, Estado y el sector privado, con el fin de que la producción de litio no termine en una actividad extractiva y primaria, sino que pueda dotarse de valor agregado en la provincia.

23. Se detallan mayores detalles en el Portal Fronteras Abiertas, disponible en: <[http://www.fronterasabiertas.org/index.php?option=com\\_frontpage&Itemid=1](http://www.fronterasabiertas.org/index.php?option=com_frontpage&Itemid=1)> (Última consulta en abril de 2017).

24. Mayor información sobre la participación de Tarapacá en las reuniones de *Cities Alliance* e: <<http://www.dw.com/es/tarapac%C3%A1-en-chile-ejemplo-peque%C3%B1o-de-la-agenda-urbana-mundial/a-37291737>> (consultado en julio de 2017).

## Bibliografía

- Agencia Regional de Desarrollo Productivo de Tarapacá (2014). Caracterización Territorial de la Región de Tarapacá, Santiago de Chile. Chile: Gobierno de Chile.
- Aranda, G.; Corder, A. y Ovando, C. (2010). Experiencias paradiplomáticas en la región de Tarapacá y su proyección subregional. *Estudios Internacionales*, N° 165. Santiago de Chile: Chile.
- Arocena, J. (1997). Lo global y lo local en la transición contemporánea. *Cuadernos del CLAEH*, N° 78-79, pp. 1-21.
- Boisier, S. (1998). Teorías y metáforas sobre el desarrollo territorial. *Revista Austral de Ciencias Sociales de Chile*, N° 2, Vol. marzo-agosto, pp. 5-18.
- Boisier, S. (2001). Desarrollo (local): ¿de qué estamos hablando? En Vázquez Barquero, A. y Madoery, O. (ed.). *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*. Rosario. Argentina: Editorial Homo Sapiens.
- Boisier, S. (2004). Desarrollo territorial y descentralización: el desarrollo en el lugar y en manos de la gente. *Revista Eure*, Vol. XXX, N° 90, pp. 27-40.
- Buarque, S. (1999). Metodología de Planeamiento do Desenvolvimento Local e Municipal Sustentável, Proyecto de Cooperación Técnica INCRA/IICA. Recife. Brasil.
- Del Arenal, C. (2009). Mundialización, creciente interdependencia y globalización en las relaciones internacionales. En *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2008*. Bilbao. España: Universidad del País Vasco.
- Garofoli, G. (1995). Desarrollo económico, organización de la producción y territorio. En Vázquez Barquero, A. y Garofoli, G. (ed.), *Desarrollo Económico Local en Europa*. Madrid. España: Colegio de Economistas de Madrid.
- Hiernaux, D. (1995). La región insoslayable. *Revista Eure*, N° 63, PUC/IEU. Santiago de Chile. Chile, pp. 33-40.
- Hilhorst, J. (1980). On Unresolved Issues in Regional Development Planning. *ISS Occasional Papers*, N° 81. The Hague.
- Instituto Nacional de Estadísticas de Chile (INE) (2013). Informe Económico Regional, abril-junio, Santiago de Chile. Chile: INE.
- Juste, S. (2017a). La IED de países del noreste asiático en la producción minera de la provincia de Jujuy: el litio como recurso estratégico para el desarrollo local (2010-2016). En Oviedo, E. (ed.) (2017). *Inversiones de China, Corea y Japón en Argentina. Análisis general y estudio de casos*. Rosario. Argentina: UNR Editora.
- Juste, S. (2017b). La condición de doble periferia en unidades subestatales. *Interações*. Vol. 18, N° 4, pp. 169-184.
- Keohane, R. y Nye, J. (1989). *Poder e interdependencia. La política mundial en transición*. Buenos Aires. Argentina: Grupo Editor Latinoamericano.
- Magone, J. (2006). Paradiplomacy revisited: the structure of opportunities of global governance and regional actors. En Castro Ruano José Luis (2006). *Las regiones en las relaciones internacionales*. Zaragoza. España: Editorial Universidad de Zaragoza.

- Maira, L. (2010). *La política internacional subnacional en América Latina*. Buenos Aires. Argentina: Libros del Zorzal.
- Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de Argentina (MECON) (2015). *Ficha Provincial: Jujuy*, octubre de 2015. Disponible en: <[http://www.mecon.gov.ar/peconomica/dnper/fichas\\_provinciales/Jujuy.pdf](http://www.mecon.gov.ar/peconomica/dnper/fichas_provinciales/Jujuy.pdf)> (último acceso en febrero de 2017).
- Ministerio de Producción de la Producción de la Provincia de Jujuy (2012). Estrategia Provincial para el Servicio Agroalimentario, Programa de Servicios Agrícolas Provinciales (PROSAP). Disponible en: <<http://www.prosap.gov.ar/webDocs/EPESA-JujuyResolucion156.pdf>> (último acceso en febrero de 2017).
- Muller, Pierre (2013). *Les Politiques Publiques*. Paris. Francia: Editorial Poche.
- Ovando Santana, C. (2013). Algunos aspectos del desarrollo de la paradiplomacia en América del Sur vistos desde el caso chileno. *Revista Trabajos y Ensayos*, Departamento de Derecho Internacional Público, Relaciones Internacionales e Historia del Derecho. Valencia. España: Universidad Politécnica de Valencia.
- Rosenau, J. (1997). Demasiadas cosas a la vez. La teoría de la complejidad y de los asuntos mundiales. *Revista Nueva Sociedad*, N° 148, pp.70-83.
- Schnake, L. (2011). *Paradiplomacia en Chile: el caso de la Región Metropolitana*. Santiago de Chile. Chile: Editorial Fundación Friedrich Ebert Stiftung.
- Stohr, W. y Taylor, F. (1981). *Development from above or below. The Dialectics of Regional Planning in Developing Countries*. Nueva York. EE.UU.: J. Wiley.
- Vázquez Barquero, A. (1997). ¿Crecimiento endógeno o desarrollo endógeno? *Cuadernos del Claeh*, N° 78-79, pp. 83-106.
- Zubelzú, G. (2008). Los gobiernos subnacionales en el escenario internacional: conceptos, variantes y alcance. Un marco de análisis para las acciones de las provincias argentinas. En Iglesias, E. (Comp.). *Las provincias argentinas en el escenario internacional. Desafíos y obstáculos de un sistema federal*. Buenos Aires. Argentina: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

## Documentos oficiales

- Acta acuerdo suscripta por la Secretaría de Integración Regional y Relaciones Internacionales de la Provincia de Jujuy y la Gobernación de El LOA (Intendencia Regional de Antofagasta), Año 2014.
- Acuerdo de Punta Arenas, Año 2005.
- Acuerdo de Establecimiento de los Comités Fronterizos Argentino-Boliviano, Año 1987.
- Carta de intención sobre cooperación en materia de desarrollo en comunicación y transporte e intercambio técnico-científico en el área educativa y de la salud entre el Gobierno de Jujuy y la Gobernación del Departamento de Tarija, Año 2014.
- Convenio de cooperación internacional entre el Centro Hospitalario Universitario de Poitiers, la Facultad de Medicina y Farmacia de Poitiers (Francia) y el Ministerio de Salud de la Provincia de Jujuy (Argentina), Año 2014.
- Convenio de cooperación técnica y económica entre el Estado de Israel y el Gobierno de la provincia de Jujuy, Año 1996.
- Plan Maestro de Integración y Desarrollo Fronterizo: Provincias de Salta y Jujuy (Argentina) y Departamentos de Tarija y Potosí (Bolivia). Resumen Ejecutivo. Corporación Andina de Fomento (CAF), Año 2009.
- Proyecto de Infraestructura Hídrica: Programa para el Desarrollo de las Provincias del Norte Grande. Construcción de Obras Civiles: Contrato de préstamo BID 1843/OC-AR
- Protocolo de cooperación entre el Departamento de Vienne (Francia) y la Provincia de Jujuy (Argentina), Años 2012 y 2014.
- Reglamento de Funcionamiento de los Comités de Integración Fronteriza entre Argentina y Chile, Año 2011.

## Entrevistas realizadas

- Ex funcionario provincial de Jujuy, San Salvador de Jujuy, 2016.

Ex funcionaria provincial de Jujuy, San Salvador de Jujuy, 2017.  
Funcionario de la región de Tarapacá, San Salvador de Jujuy 2016.  
Funcionaria de Cancillería argentina, Buenos Aires, 2016.  
Funcionario de Cancillería chilena, Buenos Aires, 2016.

### **Recursos de sitios web consultados:**

Banchón, Mirra (26/01/2015). Tarapacá en Chile: ejemplo pequeño de la agenda mundial urbana. *Portal Made for Minds*. Recuperado de: <<http://www.dw.com/es/tarapac%C3%A1-en-chile-ejemplo-peque%C3%B1o-de-la-agenda-urbana-mundial/a-37291737>>.

Información general (12/07/2017). Sitio web oficial de la Zona de Integración del Centro Oeste de Sudamérica, Sitio Oficial (ZICOSUR). Recuperado de: <<http://zicosur.info>>

Moreno, Alejandro (22/04/2010). Reafirman convenio entre Tarija, Cochabamba y Jujuy. *Perfiles Digital*. Recuperado de: <<http://www.perfilesdigital.com.ar/reafirman-convenio-entre-tarija-cochabamba-y-san-salvador-de-jujuy/>>

S/N (10/10/2014). Acción y colaboración turística entre Tarapacá y Jujuy. *Diario Jujuy al Momento*. Recuperado de: <<http://www.jujuyalmomento.com/post/20581/accion-y-colaboracion-turistica-entre-tarapaca-y-jujuy.html>>

S/N (29/12/2015). Comenzaron los vuelos entre Jujuy e Iquique. Portal Jujuy Online. Recuperado de: <<http://www.jujuyonlinenoticias.com.ar/jujuy/2015/12/29/comenzaron-vuelos-entre-jujuy-iquique-38815.html>>

S/N (28/10/2014). Exitosa participación de Jujuy en el Cónclave India- Latinoamérica. *Diario Jujuy*. Recuperado de: <http://diariojujuy.com.ar/noticiaslocales/item/881-exitosa-participacion-de-jujuy-en-el-conclave-india-latinoamerica>

S/N (11/04/2014). Jujuy ayuda a damnificados del terremoto chileno”. *Página Central Diario de Jujuy*. Recuperado de: <<http://www.paginacentral.com.ar/generales-jujuy/1443-jujuy-ayuda-a-damnificados-del-terremoto-chileno>>

S/N (21/01/2014). Reunión clave para conseguir un vuelo Jujuy-Tarija. *Diario Todo Jujuy*. Recuperado de: <[http://www.todojujuy.com/todojujuy/reunion-clave-para-conseguir-un-vuelo-jujuy-tarija\\_28211?print&render=false](http://www.todojujuy.com/todojujuy/reunion-clave-para-conseguir-un-vuelo-jujuy-tarija_28211?print&render=false)>

S/N (20/01/2014). Tarapacá más relaciones bilaterales con la provincia de Jujuy. *Diario El Intransigente*. Recuperado de: <<http://web.elintransigente.com/salta/2012/1/20/tarapaca-relaciones-bilaterales-provincia-jujuy-120025.html>>

S/N (19/01/2014). Tarapacá profundiza relaciones bilaterales con Jujuy. *El Boyaldía diario digital*. Recuperado de: <<http://www.elboyaldia.cl/noticia/politica/tarapaca-profundiza-relaciones-bilaterales-con-jujuy>>

Recibido: 15/11/2017. Aceptado: 27/12/2017.

Stella Juste, “Las modalidades de gestión transnacional de unidades subestatales de doble periferia de Argentina y Chile. Los casos de la provincia de Jujuy y la región de Tarapacá”. *Revista Temas y Debates*. ISSN 1666-0714, año 22, número 35, enero-junio 2018, pp. 115-138.

# La Otra Institucionalización y la vida cotidiana: posibilidades analíticas desde una concepción pragmática

## *Other institutionalization and everyday life: analytical possibilities from a pragmatic conception*

**Cristian Furfaro**

**Cristian Furfaro** es docente en la Universidad Nacional de La Plata, Argentina.  
E-mail: cfurfaro@hotmail.com

### **resumen**

El presente artículo tiene por objetivo reflexionar sobre las posibilidades analíticas que la noción de “institucionalización” nos brinda, indagando si es posible abrir nuevas perspectivas que –situándose en una concepción pragmática– nos permitan orientarnos hacia otros usos del concepto de institucionalización.

En la primera parte, presentaremos una experiencia que, emergiendo en uno de los casos trabajados en nuestra tesis doctoral en curso, constituyó el disparador desde el cual nos preguntamos y reflexionamos sobre las posibilidades analíticas que nos brinda la noción de “institucionalización”. En la segunda parte, expondremos la noción de institucionalización que elabora O’Donnell (1996) y propondremos su complementación –e interpretación– con los aportes teóricos de Wittgenstein, Giddens y Nun. En la tercera parte, trazaremos algunos puntos de contacto entre el constructo teórico elaborado y la experiencia que obró como disparador, utilizando el caso como ejemplo de referencia. Finalmente, reflexionaremos sobre las potencialidades del análisis propuesto.

### **palabras clave**

institucionalización / vida cotidiana / lenguaje / pragmática

### **summary**

The objective of this article is to reflect about the analytical possibilities that the notion of “institutionalization” gives us, inquiring if possible to open up new perspectives that –being in a pragmatic conception– allow us to orient ourselves other uses of the concept of institutionalization.

In the first part, we will present an experience that, emerging in one of the cases worked in our doctoral thesis in progress, it constituted the shot from which we ask and reflect on the analytical possibilities that gives us the notion of “institutionalization”. In the second part, we will expose the notion of institutionalization made by O’Donnell (1996) and propose its complementation –and interpretation– with the theoretical contributions of Wittgenstein, Giddens and Nun. In the third part, we draw some points of contact between the theoretical construct elaborated and the experience that worked as a shot, using the case as an example of reference. Finally, we’ll reflect on the potential of the proposed analysis.

### **keywords**

institutionalization / everyday life / language / pragmatic

*“La primera tarea, las más profunda y urgente,  
es romper el silencio que rodea a los problemas  
de la vida cotidiana”*  
(León Trotsky, *Pravda*, 17 de agosto de 1923)<sup>1</sup>

## **Introducción**

El presente artículo se enmarca en el proceso de escritura de la tesis doctoral que hemos titulado *“Extensión y ¿Emancipación? Construcción de discursos en procesos de articulación entre programas de extensión universitaria en derecho y organizaciones sociales”*, cuyo objetivo es analizar los discursos –como sistemas de prácticas con sentido– que construyen programas de extensión universitaria de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales (FCJyS) de la Universidad Nacional de La Plata (Argentina) y organizaciones sociales para intervenir en problemáticas sociales específicas.

En este marco general, el objetivo específico del presente trabajo es reflexionar sobre las posibilidades analíticas que la noción de “institucionalización” nos brinda, indagando respecto si es posible abrir nuevas perspectivas que –situándose en una concepción pragmática– nos permitan orientarnos hacia otros usos del concepto de institucionalización. En la primera parte, presentaremos una experiencia que, emergiendo en uno de los casos trabajados en la tesis doctoral, constituyó el disparador desde el cual nos preguntamos y reflexionamos sobre las posibilidades analíticas que nos brinda la noción de “institucionalización”. En la segunda parte, expondremos la noción de institucionalización que elabora O’Donnell (1996) y propondremos su complementación –e interpretación– con los aportes teóricos de Wittgenstein, Giddens y Nun.<sup>2</sup> En la tercera parte, trazaremos algunos puntos de contacto entre el constructo teórico elaborado y la experiencia que obró como disparador, utilizando el caso como ejemplo de referencia. Finalmente, reflexionaremos sobre las potencialidades del análisis propuesto.

## **El caso como disparador**

Como mencionamos anteriormente, nuestro trabajo de tesis doctoral pretende analizar los sistemas de prácticas con sentido que construyen programas de extensión universitaria de la FCJyS y organizaciones sociales para intervenir en problemáticas sociales específicas. Con esta finalidad seleccionamos tres procesos de articulación que se constituyeron en nuestros casos de estudio: Programa de Niñez, Derechos Humanos y Políticas Públicas – Olla Popular de Plaza San Martín; Centro de Atención a Víctimas de Violencia de Género (CAV) – Movimiento Popular Patria Grande; y, Centro de Atención Jurídica Gratuita para Productores Agropecuarios Familiares (CAJGPAF) – Cooperativa Bartolina Sisa.

En cada uno de los casos analizamos los documentos que construyen los programas y organizaciones –durante los procesos de articulación<sup>3</sup>– con la finalidad de utilizarlos como herramientas para abordar problemáticas sociales específicas, concretas y territorialmente situadas.<sup>4</sup> Mediante estas herramientas se pretende

establecer un procedimiento –como un sistema de prácticas– que proteja los derechos establecidos por la normativa vigente, contemplando los posibles obstáculos institucionales y territoriales que se les presentan concretamente a quienes buscan ejercer y/o proteger sus derechos. De esta manera, las herramientas analizadas pretenden complementar, modificar y/o reemplazar –según el caso– el procedimiento que las instituciones estatales establecen en los barrios, promoviendo así la transformación de las pautas de acción.

En el marco general de la situación descripta, se encuentra la experiencia del Centro de Atención a Víctimas de Violencia de Género (CAV) de la FCJyS y el Movimiento Popular Patria Grande, caso que obró como disparador para las reflexiones teóricas expuestas en el presente artículo.<sup>5</sup>

A mediados del año 2015, una militante de Patria Grande se acerca al CAV movilizada por una situación de violencia sufrida por una mujer que vivía en uno de los barrios donde la organización trabajaba. Inicialmente la organización solicitó al CAV el desarrollo de un espacio formativo para conocer el marco jurídico, las herramientas legales y los recursos disponibles, y pensarlos en el marco de estrategias de intervención ante casos de violencia de género (Fernández Michelli, Segura y Talamonti, 2016).

Considerando la situación ocurrida y el pedido realizado, el CAV y Patria Grande acuerdan desarrollar un taller de dos encuentros que sirviera a la organización como insumo para problematizar sus modalidades de intervención en situaciones de violencia de género. Como resultado del taller, el CAV elabora un documento que titula “Propuesta del CAV para pensar una estrategia de intervención territorial ante situaciones de violencia de género” –en adelante La Propuesta– cuyo objetivo era promover la construcción de una estrategia de intervención en el territorio a partir del recorrido de la organización en el acompañamiento de las víctimas de violencia. Este documento fue llevado por la organización a los territorios donde se trabajaba la problemática, lo que derivó, hacia finales de 2015, en la realización de un nuevo encuentro entre el CAV y Patria Grande que tuvo como objetivo central analizar la puesta en práctica de La Propuesta, debatiéndose sobre las acciones concretas que desarrollaron los equipos de intervención en los territorios.

El documento –de circulación interna en el programa y la organización– se estructuró en cuatro apartados: 1) Identificación de la tarea, 2) Identificación de los derechos en juego, 3) Diagnóstico institucional y comunitario del barrio, y 4) Organización grupal. En estos apartados se busca que la organización se caracterice a sí misma, al barrio en el cual trabaja, y que reflexione sobre sus propias definiciones de violencia, considerando los grados diferenciales en que ésta se presenta y las estrategias de abordaje que requiere. Se propone la lectura crítica y el uso estratégico del conjunto normativo, considerando los recursos institucionales y comunitarios disponibles y su “amigabilidad”.<sup>6</sup>

Uno de los aspectos centrales contemplados en La Propuesta es la construcción de un protocolo de actuación territorialmente situado, una estrategia de difusión y espacios de autocuidado y acompañamiento. El protocolo de actuación, que debe ser elaborado considerando las posibilidades y obstáculos de los diferentes sujetos

que habitan y transitan el territorio, tiene por finalidad planificar la intervención de la organización frente a un conjunto de situaciones posibles, requiriendo un trabajo permanente de construcción de criterios comunes y de revisión de prácticas. Asimismo, se prevé el establecimiento de momentos centrales referentes a la recolección de la información, la evaluación de la situación de riesgo, la identificación de acompañantes, el establecimiento de una estrategia de intervención, la identificación de roles, la determinación del final de la intervención, y las estrategias de seguridad y autocuidado.

La Propuesta cuestiona los procedimientos seguidos a partir de las normas establecidas por el derecho positivo vigente, en tanto no responden a las posibilidades reales que brinda el territorio, y propone actuar conforme a reglas que consideran las particularidades del territorio y de las instituciones allí presentes.

A partir de esta experiencia, y del trabajo que venía desarrollando Mala Junta –colectiva feminista de Patria Grande<sup>7</sup>– la organización elabora propuestas que lleva a los distintos espacios territoriales donde estaba participando. En la Mesa Barrial de Villa Argüello, por ejemplo, la organización propone a los diferentes actores trabajar la problemática de la violencia considerando las particularidades territoriales y las instituciones y organizaciones que habitaban el barrio –como lo establecía la Propuesta– de manera tal que se pueda construir una respuesta y/o procedimiento contextualizado territorialmente.<sup>8</sup> De acuerdo a lo expresado por integrantes de Patria Grande, desde la Mesa Barrial se mostraron interesados en la propuesta, al mismo tiempo que los trabajadores de las instituciones estatales que se encontraban trabajando en el barrio tomarían como referencia al sistema de prácticas formulado y a la organización como referente y colaborador para la resolución concreta de las situaciones de violencia que se presentaran (entrevista a integrantes de Patria Grande, 29 de noviembre de 2016).

De esta manera, el sistema de prácticas construido por el programa de extensión universitaria y la organización social es compartido, “puesto en juego” e “implementado” en un contexto institucional formalizado, específicamente a partir de la decisión de la Mesa Barrial. Esta situación –que obró como disparador de preguntas, reflexiones y construcciones– nos llevó a pensar y repensar la noción de institucionalización, más específicamente, en las posibilidades analíticas de una noción pragmática de institucionalización y en los aspectos de la problemática que esta noción nos permitiría abordar.

## **Conceptualizando la Institucionalización**

En el texto “Otra Institucionalización” O’Donnell discute con la literatura contemporánea la cuestión de las “nuevas democracias” –o poliarquías, según la elección conceptual del autor– y su pretensa falta de institucionalización. Allí sostiene que el problema radica en la forma en que esa literatura piensa las instituciones, y más precisamente, en cuales son las instituciones cuya presencia nos permitiría hablar de democracia y cuales no. En este esquema de análisis, que fija la línea demarcatoria entre aquellas instituciones cuya presencia nos permitiría hablar de democracia y aquellas que no, la literatura contemporánea deja afuera las llamadas

democracias reales o poliarquías que se encuentran institucionalizadas informalmente. Para esta literatura las instituciones de las “nuevas” poliarquías no son, o no funcionan, como las instituciones de las “antiguas” poliarquías, razón por la cual sostiene que muchas de las nuevas poliarquías no consolidadas no están, o están pobremente, institucionalizadas (O’Donnell, 1996: 219-220).

O’Donnell se manifiesta en desacuerdo con esta literatura, y considera que estas otras instituciones, que no son las preferidas o reconocidas por la literatura especializada, también contribuirían con la consolidación democrática (1996). Ante la “insuficiencia” teórica de la propuesta contemporánea, el politólogo argentino considera necesario proponer conceptos alternativos que permitan pensar una línea demarcatoria diferente entre aquellos casos que constituirían democracias y aquellos que no. En este punto, nos resulta particularmente interesante la potencialidad de considerar estas otras instituciones de las nuevas poliarquías, que existiendo en las democracias “no consolidadas”, también contribuirían con su consolidación, abriendo así el juego a la reflexión sobre esas otras instituciones, a la inclusión “teórica” de estas “nuevas” “otras” instituciones en los procesos de consolidación democrática, y principalmente, a otros tipos de análisis.

En este esquema de pensamiento, y con la intencionalidad explicitada, O’Donnell define a la institución como la “pauta regularizada de interacción conocida, practicada y aceptada (si bien no necesariamente aprobada) por actores cuya expectativa es seguir actuando de acuerdo con las reglas sancionadas y sostenidas por ellas” (1996: 224). En razón de ello, las instituciones son naturalizadas por los sujetos, quienes no cuestionan su existencia ni continuidad, llegando a ser complejas organizaciones: “se supone que operan bajo reglas realmente formalizadas y explícitas, y se materializan en edificios, rituales e individuos autorizados a hablar en su nombre” (O’Donnell, 1996: 225). Esta definición de tipo sociológica de institución permite pensarla como sistemas de prácticas rutinizadas que encuentran su fuerza aglutinante en la historia, indican su naturalización tanto de sus normas como de los comportamientos permitidos. La institucionalización constituye así un proceso de generación y cristalización de pautas (Natalucci y Pagliarone, 2013).

De acuerdo a la definición de institución, los sujetos rigen sus comportamientos y expectativas por reglas, en consecuencia, describir el comportamiento de los sujetos y especificar las reglas que los guían, nos permitirá aproximarnos a la racionalidad de los actores. En este sentido, debemos recordar que para la perspectiva pragmática posee una importancia central el análisis de aquellos escenarios donde las reglas informales son ampliamente compartidas y están profundamente arraigadas, en razón que son estas reglas informales las que están profundamente institucionalizadas, y no las reglas formales (O’Donnell, 1996: 232). De esta manera, la conceptualización de aquello que entendemos por reglas es fundamental para construir nuestra noción de institucionalización.

Giddens sostiene que las reglas de la vida social se constituyen “como técnicas o procedimientos generalizables que se aplican a la escenificación / reproducción de prácticas sociales” ([1984] 2003: 57). Las reglas, en tanto criterios de conducta, parten del uso concreto del lenguaje, desde el cual se marcan los lí-

mites de una práctica, estableciendo lo que esta incluido/permitido y lo que esta excluido/prohibido. Wittgenstein considera que las reglas “son simplificaciones de prácticas que funcionan como «un indicador de caminos», una dirección en que debo ir, el sentido en el cual debo seguir, pero que, en algunas ocasiones, pueden funcionar también como una cadena cerrada de indicaciones o rayas de tiza que dejan a veces una duda abierta y otras veces no” ([1958] 1999, I: §39). Las reglas se caracterizan por ser aplicadas repetidamente, en un número indefinido de casos (Wittgenstein, 1968: 131).

En las interacciones que se estructuran por reglas informales, la mayor parte del saber que los sujetos ponen en juego es de carácter práctico, constituyendo un saber que es inherente a la capacidad de los sujetos de “ser con” en las rutinas de la vida social. En este sentido, debe destacarse que este saber de carácter práctico que poseen los sujetos sobre las reglas, no permitiría especificar y enfrentar todas las situaciones con las se puede encontrar un sujeto, sino que “solo” le proporcionaría la aptitud generalizada para responder a un espectro indeterminado de circunstancias. Ello se debe a que los sujetos poseen un doble registro, por un lado, el registro del fluir de sus actividades –y las expectativas de que otros hagan lo mismo–, y, por otro lado, el registro de los aspectos sociales y físicos de los contextos en los cuales los sujetos se mueven (Giddens, [1984] 2003).

En este punto, se torna esencial referirnos a la noción de convencionalidad de las prácticas sociales, para dilucidar que significaría y como se logra un “acuerdo” sobre las prácticas sociales comunes. Desde la perspectiva pragmática, los sujetos tienen un conocimiento práctico que les permite actuar a partir de la idea de saber como “ser con”, de este modo, las pautas regularizadas de interacción conocida, practicada y aceptada suponen una convencionalidad –tácita, implícita– que se produciría como resultado de la interacción continuada y sostenida de los sujetos, y no como parte de acuerdos deliberados. Esta convencionalidad implícita en el uso, sería el resultado del paso del tiempo, de los múltiples contextos en que fueron desarrolladas las prácticas y de los múltiples usos que se hicieron de ellas.

El paso del tiempo, y la consiguiente modificación de las prácticas sociales, nos permite pensar que la convencionalidad se conforma mediante acuerdos implícitos –que denominamos convenciones– pero también por acuerdos explícitos, que llamaremos meramente acuerdos. La enunciación de una regla en un momento determinado y específico supone una instancia de uso que se conforma a partir de convenciones –acuerdos implícitos– pero también de acuerdos explícitos, anteriores –que en el ahora se significan como tradiciones, y posiblemente como convenciones– y actuales, construyendo así significados acumulados. El sentido de una regla se relaciona así al uso actual, pero también con los significados establecidos por convenciones y/o acuerdos anteriores.

Esta “adaptación” de la noción de convencionalidad nos permite pensar en aquellas situaciones en las cuales una regla, que no necesita ser explicitada para los habitantes de un territorio, debe ser acordada explícitamente con quienes trabajan o transitan un territorio, en tanto estos sujetos suelen “encontrarse” con prácticas

que les resultan difíciles de comprender, pero que, en el contexto en que se desarrollan, transitan los carriles de la “normalidad”.

La idea de la convencionalidad implícita en el uso le ha valido a Wittgenstein el mote de conservador, ello en tanto este respeto y cumplimiento de pautas de acción comunes, donde el sujeto debe aprehender a “ser con”, se constituiría en un círculo “cerrado” que no permitiría el cambio (Muñoz, 2004). Sin embargo, debemos recordar que para el filósofo austríaco “un significado de una palabra es una forma de utilizarla. Porque es lo que aprendemos cuando la palabra se incorpora a nuestro lenguaje por primera vez. Por ello existe una correspondencia entre los conceptos de «significado» y de «regla». Si imaginamos los hechos distintos de cómo son, ciertos juegos de lenguaje pierden su importancia mientras que otros se convierten en importantes. Así se transforma, poco a poco, el uso de los términos de un lenguaje. Cuando cambian los juegos de lenguaje cambian los conceptos y, con estos, los significados de las palabras” (Wittgenstein 1969: § 61-65).

De esta manera, Wittgenstein explicita que el respeto y cumplimiento de pautas de acción comunes no supone necesariamente que las prácticas sociales no puedan cambiar, no supone que un sujeto no pueda promover/producir, a partir de pequeñas modificaciones en los usos del lenguaje y en sus acciones, procesos de cambio de las pautas de acción comunes.

En el mismo sentido, profundiza –y nos aclara esta idea– Giacaglia:

*“El uso implica los deslizamientos de sentido y las ambigüedades propias del comportamiento humano. El lenguaje ordinario es abierto y dinámico, en él no es posible definir sino sólo encontrar algunos parecidos de familia. Las semejanzas o parecidos de familia no se estructuran como esencias fijas compartidas por los individuos o las cosas semejantes. Hay rasgos similares pero no son lo mismo, y en la repetición es donde aparece la huella de la diferencia. Son semejantes y, por eso mismo, diferentes. Ningún límite es definitivo, permanentemente surgen nuevos juegos mientras otros se sedimentan y el hombre los comprende y usa dentro de las formas de vida en las que está inserto. Por tanto la certeza es siempre subjetiva y los acuerdos mera conjetura” (2004: 129).*

Los usos del discurso, suponen procesos de apropiación por parte de los sujetos, procesos en los cuales se produce la “actualización” del discurso, dando forma así al efecto de la performatividad del discurso. Es el uso concreto del lenguaje que hacen los sujetos el espacio donde se gesta la posibilidad del cambio, en tanto esos “nuevos usos”, esas nuevas acciones –que muchas veces significan pequeñas transformaciones y/o modificaciones de pequeñas prácticas– son incluidos y/o aceptados implícita o explícitamente por el resto de los sujetos. La enunciación o formulación de una regla es una interpretación de ella, que altera en sí y por sí la forma de su aplicación, dando lugar a su “reconstrucción”.

En este sentido, y pensando en la noción de “aplicación de una regla”, es interesante lo planteado por Ernesto Laclau, quien –desde una perspectiva teórica diferente a la de Wittgenstein, y la mayoría de los autores citados– se manifiesta

en un sentido similar a lo anteriormente explicitado. Laclau sostiene que la idea de “aplicar una regla” presupondría una rígida división entre la regla como tal y la instancia de su aplicación, por lo cual, en realidad, la regla no sería aplicada, sino que es construida y reconstruida. “Entre una regla abstracta y la instancia de su uso en un contexto particular no hay una relación de *aplicación* sino de *articulación*” ([1990] 2000: 218); la regla es constantemente construida y reconstruida.

Esta aplicación/reconstrucción de la regla puede ser producto de “procesos de filtrado de información selectivos”, en los cuales actores estratégicamente situados buscan regular reflexivamente las condiciones generales de una acción, sea para mantener las cosas tal como son, sea para cambiarlas (Giddens, [1984] 2003). En el curso de la interacción, los sujetos utilizan y reproducen los recursos que poseen para ejercer distintas formas de poder. El poder, en sistemas sociales que disfrutan de cierta continuidad en tiempo y espacio, presupone relaciones regularizadas de autonomía y dependencia entre actores y/o colectividades en contextos de interacción social. De esta manera, las formas de dependencia ofrecen recursos a los sujetos para influir sobre las actividades de otros sujetos, lo que sumado a los “procesos de filtrado de información selectivo”, puede producir cambios, transformaciones y rupturas.

En esta situación, los juegos de lenguaje “normales” pueden dejar de serlo, y perder vigencia al cambiar de modo fundamental las “circunstancias corrientes” en que ocurren. Esto sucede porque un juego de lenguaje “es el conjunto que consiste en el lenguaje y en las acciones a que se vincula” (Nun, 1986: 8). Esta noción de juego de lenguaje posee un “parecido de familia” con el modo en que Laclau conceptualiza el discurso: “El conjunto de las reglas, más las acciones que las implementan/distorsionan/subvierten es lo que nosotros llamamos discurso” (2003: 284). Laclau reconoce explícitamente los puntos de contacto con Wittgenstein: “Nuestra noción de discurso –cercana a los juegos del lenguaje de Wittgenstein– implica la articulación de las palabras y las acciones, de manera que la función de fijación nodal nunca es una mera operación verbal, sino que está inserta en prácticas materiales que pueden adquirir fijeza institucional” (2005: 138).

El lenguaje, en tanto articulador de palabras y acciones, se constituye en un instrumento de poder y de lucha, mediante el cual se disputa la forma en que son nombradas las prácticas y, en consecuencia, lo que esas prácticas incluyen y excluyen. En consecuencia, la lucha contra la dominación debe librarse en el interior de las formas discursivas prevalecientes (Nun, 1986). Los distintos colectivos sociales irrumpen en la disputa sobre las formas discursivas prevalecientes a partir de su presencia en el lenguaje cotidiano y las formas de la vida cotidiana, espacios donde emerge “lo político” y desde los cuales pueden dar la disputa en el magma de lo público.<sup>9</sup>

La convencionalidad basada en el saber práctico de la vida cotidiana “no excluye que existan «suburbios» diferenciados del lenguaje, discursos especializados que nunca abandonan del todo el lenguaje ordinario, aunque tiendan continuamente a estructurar «regiones» o «estratos» de un particular «estilo lógico», con «juegos de lenguaje» que les son propios, tan convencionales y eliminadores de dudas

como cualesquiera otros”. Los discursos especializados, para ser eficaces, deben partir obligadamente del lenguaje ordinario para volver luego a él, procurando cambiar las reglas de sus juegos e incluir en ellos nuevos temas: sólo así pueden aspirar a redefinir los campos de relevancias de los razonamientos de sentido común, agregando intereses particulares diversos y potenciándolos con elementos expresivos, afectivos, etcétera (Nun, 1986: 9-12). En este punto, toma importancia la cuestión de la traducibilidad, la idea de que lo dicho en una región del lenguaje puede ser comunicado a otra e incorporado por ésta. “Wittgenstein no aborda el asunto en forma directa; pero inspirándose en él, Gintis desarrolla la idea de «mediación orgánica y auténtica» entre tipos diversos de discurso y anota: «Entiendo por autenticidad en la transición de una forma de discurso a otra que es aplicable a una esfera diferente de la vida social, una transición que preserva las relaciones subyacentes expresadas en el original al tiempo que vuelve relevante el discurso para la situación social de la nueva esfera»” (Nun, 1986: 9).

En este sentido nos preguntamos: ¿Cuál es la relación que tejemos entre el lenguaje cotidiano y el lenguaje técnico? ¿Qué lugar le damos a cada uno de ellos? Y más específicamente, si la práctica cotidiana es institucionalizada, ¿qué lugar ocupa el lenguaje técnico?, ¿y el lenguaje cotidiano?

Si consideramos que “tanto los juegos de lenguaje como las piezas que estos movilizan no son neutros respecto a las prácticas sociales a que están ligados sino que contribuyen a constituirlos y a regular sus condiciones de variabilidad” (Nun, [1984] 2015: 80), podemos entender que para Nun el mundo de la vida cotidiana de los oprimidos no es el mero espacio de la reproducción sino que se halla atravesado por múltiples puntos de ruptura con el orden dominante y estos puntos –contradictorios y parciales– hacen a la lógica íntima y permanente de la lucha social ([1984] 2015: 82). De esta manera –como manifiesta Nun– es una decisión estratégica la recuperación de la práctica cotidiana para entenderla y potenciarla, y a partir de allí, analizar si esas prácticas cotidianas poseen la potencialidad de constituirse en constructoras de nuevas institucionalidades.

### **Algunas posibilidades analíticas**

Nuestra noción de Institucionalización tiene como punto de partida el concepto de institución elaborado por O’Donnell, el cual es construido a partir de las especificidades indicadas respecto a la conceptualización de las reglas, la convencionalidad y la aplicación/reconstrucción de las reglas. El aspecto central de la noción es, sin embargo, su intención analítica: pretende el análisis y la reflexión de esas otras instituciones, aquellas instituciones que exceden –o que no están incluidas en– la concepción tradicional de institución y que se encuentran por fuera de sus alcances analíticos.

En el presente apartado, ejemplificaremos algunas posibilidades analíticas que la noción de Institucionalización construida y los elementos individualizados nos permiten realizar, utilizando como referencia ejemplificativa el caso presentado como disparador. De esta manera, reflexionaremos sobre las reglas, el saber práctico y el contexto, las convenciones y los acuerdos, el lenguaje técnico y el lenguaje

cotidiano, las interpretaciones y el poder, estableciendo puntos de contacto entre la teoría y la experiencia del CAV / Patria Grande oportunamente presentada.

En el esquema de La Propuesta descrito en las primeras páginas, puede observarse la construcción de un sistema de prácticas que establece pautas amplias de acción, reglas, fijándose como prioridad la caracterización de la problemática y del contexto donde ocurre. En este sentido, los primeros tres apartados proponen identificar la tarea, los derechos en juego y elaborar un diagnóstico institucional y comunitario del barrio. Conocer los comportamientos y las expectativas de los sujetos, permite entender su racionalidad y, a partir de allí, pensar en las posibilidades que el territorio y la cotidianeidad del barrio ofrecen para construir respuestas posibles ante una situación de violencia de género. Un ejemplo de ello, es el protocolo de actuación, que se construye en forma posterior a la realización de los diagnósticos institucionales, comunitarios y de la organización, los que nos permitirán conocer cuáles son las reglas que rigen el comportamiento de los sujetos, y más específicamente, cuáles son las reglas informales que se encuentran institucionalizadas. De este modo, se intenta comprender acerca de los saberes prácticos que los sujetos ponen en juego en el fluir de sus actividades, en pos de la protección de los derechos de las víctimas de violencia. El saber práctico del sujeto supone el registro reflexivo de sus acciones y del contexto en que esas acciones se desarrollan. En la experiencia seleccionada, la propuesta de intervención territorial no dice concretamente cómo actuar –eso lo hará el protocolo de actuación elaborado en cada uno de los territorios– sino que establece el marco de acción y los aspectos que los sujetos deben tener en cuenta a la hora de actuar. Contrariamente, en el pensamiento jurídico tradicional, “entender” el mundo jurídico supone un registro reflexivo de la acción del sujeto que no incluye el escenario de la interacción, en tanto para el Derecho el escenario no tiene incidencia en su aplicación, ya que el Derecho debe abordarse y aplicarse de igual manera en todas las situaciones.

En lo que respecta a la convencionalidad, la existencia de sujetos con diferente grado de vinculación con el territorio –el programa, la organización, las instituciones del Estado, los habitantes del barrio– nos obligaron a pensar en aquello que anteriormente denominamos la “adaptación” de la noción de convencionalidad, adaptación que nos permitía reflexionar sobre aquellas situaciones en las cuales una regla, que no necesita ser explicitada para los habitantes de un territorio, debe ser acordada explícitamente con quienes trabajan o transitan el territorio. De esta manera, en el caso disparador toma protagonismo la idea de acuerdo –en tanto convencionalidad explícita o explicitada– en desmedro de esa convencionalidad tácita que surgiría espontáneamente del solo actuar de los sujetos. Sin embargo, debemos contextualizar esta primera aproximación. En tanto la propuesta de intervención se compone de reglas que incorporan el saber práctico y contextualizado de los sujetos, al participar del proceso de construcción de la estrategia, la convencionalidad explícita, el acuerdo, es requerido respecto a los sujetos que no habitan el territorio, los sujetos que trabajan en el territorio, aquellos sujetos que su modo de actuación es –por lo menos en un primer momento– ajeno al contexto territorial. Un ejemplo de ello, puede encontrarse en la situación referida anterior-

mente respecto a la Mesa Barrial de Villa Argüello, donde fue necesario el acuerdo explícito entre todos los sujetos que conforman la Mesa respecto a la utilidad de la propuesta de intervención (entrevista a integrantes de Patria Grande, 29 de noviembre de 2016). Este acuerdo explícito fue necesario porque ese modo de actuar no era conocido o no estaba legitimado por otros sujetos –los trabajadores de las instituciones estatales– que trabajaban en el territorio y que guiaban sus acciones por las reglas establecidas en los procedimientos legales –sean administrativos o judiciales– que fija el Estado –establecidos para la generalidad de los territorios– o que, a partir de la falta de procedimientos estatales formales, aplican los propios sujetos a partir de una legalidad de sentido común –su propio sentido común– que no distingue sujetos ni territorios.

En este sentido, se tornó –y torna– necesario establecer acuerdos explícitos entre los sujetos territoriales que habitan y viven el territorio, y los sujetos que trabajan en el territorio. La propuesta de intervención, que es la base de constitución del sistema de prácticas que será asumido por la Mesa Barrial, requirió explicitar aquellas pautas de acción que siendo cotidianamente desarrolladas en el territorio no eran contempladas en el accionar de las instituciones estatales que abordan la problemática. De esta manera, el acuerdo podría considerarse tácito para los sujetos territoriales –porque actúan como saben, saben como “ser con”– pero debe ser explícito respecto a los sujetos estatales que rigen su accionar –generalmente– por las reglas jurídicas formales.

En lo que respecta a las posibles vinculaciones entre el lenguaje técnico y el lenguaje cotidiano, identificamos en la propuesta un punto de partida wittgensteiniano, en tanto se pone el acento en el carácter social y práctico de los criterios de uso de las palabras, su significado es su uso en el lenguaje cotidiano. En el caso disparador, la identificación de los derechos en juego se elabora pensando una definición operativa de violencia de género que tiene su anclaje en el territorio, en la forma en que sucede en el territorio, sin perder de vista las situaciones que la ley protege. El lenguaje técnico y el lenguaje cotidiano conviven en el transcurso de la vida en el barrio, el lenguaje técnico busca adaptarse e incorporar al lenguaje cotidiano, al tiempo, que es traducido e interpretado de acuerdo al contexto territorial. En este punto, se torna observable la idea de que la semántica de una palabra no es separable del modo en que ésta ocurre en un juego de lenguaje determinado. Un juego de lenguaje es “normal” en tanto se corresponde con el contexto de uso y contempla las condiciones donde las acciones se desarrollan. La propuesta intenta darle prioridad al lenguaje de la vida cotidiana a partir de las condiciones que la territorialidad impone. Al momento de construir una definición operativa de violencia de género, los militantes de Patria Grande ponen en consideración algunas situaciones que enmarcan la problemática en el contexto concreto: “las mujeres participan en distintos espacios –asambleas, talleres– hasta que aparecen los maridos, y ellas dicen que se tienen que ir a cocinar”, “los vecinos toman como interlocutores válidos solo a los compañeros varones, deslegitimando a las militantes mujeres” (extractos del documento “Construcción colectiva de la definición operativa de Violencia de Género”). De esta manera, la definición operativa de

violencia de género deberá considerar los espacios que habitan las mujeres, las reacciones ante la aparición de sus maridos y quienes son señalados entre los militantes como interlocutores válidos; hablar de violencia en el barrio –en principio para los militantes y las mujeres– incluirá todas estas situaciones, y las respuestas posibles deberán considerarlas. Son los sujetos interesados, y los nuevos sujetos especializados, quienes proponen un cambio / modificación / transformación en los lenguajes y sus usos, para regular reflexivamente las acciones desarrolladas, la forma en que aplican los recursos y las consecuencias que ello tiene sobre la vida de los sujetos.

### **Algunas reflexiones a modo de conclusión**

El objetivo del presente artículo es reflexionar sobre las posibilidades analíticas que la noción de “*otra* institucionalización” nos permite explorar, objetivo que nos obliga a preguntarnos si es posible construir nuevas perspectivas que –situándose en una concepción pragmática– nos permitan trabajar sobre y desde otros usos de la noción de institucionalización.

En este sentido, y con la finalidad indicada, hemos utilizado el caso de la articulación entre el CAV y Patria Grande sólo como disparador y como referencia ejemplificativa para hipotetizar e ilustrar respecto a las potencialidades analíticas de la noción trabajada, aun cuando por tratarse de una experiencia muy reciente sólo es posible pensar en ella como un proceso de institucionalización y/o transformación de pautas de acción en sentido potencial. No es el objetivo de este artículo “comprobar” si la experiencia en cuestión logra la transformación de pautas de acción o la institucionalización de las prácticas promovidas.

En el caso seleccionado, los sujetos involucrados –los programas de extensión, las organizaciones sociales y los sujetos que habitaban el territorio– construyen un procedimiento de actuación que pretende lograr un acuerdo territorial sobre cuáles son las pautas de acción posibles para enfrentar una situación de violencia de género en un contexto concreto. Desde el caso como referencia, nos propusimos pensar cuáles deberían ser los elementos o aspectos que sería necesario incluir y/o abordar para construir una noción de institucionalización cuya centralidad se conforma a partir de las reglas informales, y no de las reglas formales.

El objetivo que nos proponemos es posible, en tanto nuestro punto de partida se construye desde una posición epistemológica que toma como guía la Sociología de las Emergencias de Sousa Santos. Este enfoque propone amplificar los rasgos de las luchas y elaborarlos de manera tal que se torne visible y creíble el potencial de –en nuestro caso– “incipientes” discursos jurídicos contrahegemónicos. “La extensión simbólica realizada por la sociología de las emergencias se dirige a analizar las tendencias o posibilidades inscritas en una determinada práctica, experiencia o forma de conocimiento [...] Este enfoque nos permite identificar cualidades y entidades emergentes en un momento y en un contexto en el cual pueden ser fácilmente rechazadas como si no tuvieran ninguna cualidad de existencia futura, como si fueran insignificantes o, efectivamente, como si estuvieran orientadas al pasado” (Sousa Santos, 2009: 574). El caso en cuestión es una experiencia en

la cual se busca institucionalizar formalmente lo que está informalmente institucionalizado para los habitantes del barrio, pero que por ahora sólo constituye un intento, una potencialidad.

La riqueza de la Sociología de las Emergencias radica en que interpreta de manera expansiva las iniciativas, movimientos u organizaciones que, resistiendo la exclusión social, construyen y ofrecen alternativas, constituyéndose así en una sociología jurídica de la esperanza. Esta manera expansiva, que es utilizada para pensar las potencialidades del caso, es la misma que proponemos para pensar la Institucionalización –y que creemos compatible con la perspectiva de O’Donnell– ello en tanto se incluye a las reglas informales que son muchas veces las que se encuentran institucionalizadas en lugar de las reglas formales. La Sociología de las Emergencias nos permite ver el caso desde la lupa potenciadora de una nueva idea de institucionalización, que se ocupa de las otras reglas, de las reglas informales, para analizar esas otras institucionalizaciones que todavía no son, pero pueden ser. El presente artículo propone un ejercicio de suma abstracción, que creemos contribuye con la construcción de una noción de institucionalización que permite comprender cuales son las reglas que efectivamente dominan la racionalidad y el campo de acción de los sujetos. Este es nuestro punto de partida.

Formuladas estas aclaraciones y entendiendo que, sin estar de acuerdo necesariamente, el lector comprende nuestro punto de partida, consideramos que el presente trabajo puede constituirse en un disparador para abordajes más profundos que permitan construir respuestas para algunas de las preguntas que sobrevuelan estas pocas páginas. ¿Es posible pensar una *Otra* Institucionalización? ¿Cómo funcionaría? ¿Qué elementos comprendería? ¿Cuál sería el lugar de la vida cotidiana en esta *Otra* Institucionalización? En estas pocas páginas solo hemos enumerado algunos lugares hacia donde mirar.

El concepto de Institución propuesto por O’Donnell podría ser adjetivado a simple vista como un concepto neutro, avalorativo. Sin embargo, la carga que adiciona el pronombre *Otra* a la idea de Institucionalización, y el uso del concepto de institución en esa otra idea de Institucionalización, modifican radicalmente esta primera impresión y nos obliga a focalizarnos en la intención analítica con la cual la noción de “*Otra* Institucionalización” es abordada y reconstruida.

Esa intención analítica pretende visibilizar las pautas regularizadas de interacción que siendo conocidas, practicadas y aceptadas tienen la potencialidad de “materializa(rse) en edificios, rituales e individuos” (O’Donnell, 1996: 225), pero que no son las reglas formales, las “legales”, sino las reglas informales, aquellas que son negadas, invisibilizadas, oprimidas, declaradas “ilegales”, “no legales” o “por fuera de la ley”, y que son consideradas –generalmente– propias de los sectores vulnerables, y los contextos en los cuales ellos habitan.

En este sentido, la *Otra* Institucionalización nos permite analizar una propuesta desde la cual se piensa posible la participación de los sectores más vulnerables en la construcción de las normas y procedimientos a través de los cuales se abordarán territorialmente las problemáticas que el Derecho, generalmente, regula abstracta y descontextualizadamente. Al mismo tiempo, nos permite visibilizar esas expe-

riencias y sus puntos de transformación como algo posible, como algo necesario, como algo “nuevo” frente a aquellas cuestiones que, creemos, deben ser transformadas. Y en este sentido, y con la idea de poder ver la potencialidad de experiencias que no son pero serán, creemos que es muy valioso pensar en la Otra Institucionalización, en la resignificación del concepto de Institucionalización, para ver qué hacen las organizaciones sociales, los programas de extensión y los habitantes de los territorios en esos *otros* lugares, aquellos que no son los imaginados por quienes crean y aplican las leyes.

En el análisis propuesto, las categorías wittgenstenianas son “como metáforas en tanto *conceptos sensibilizadores*, que no indican *qué ver* sino *hacia dónde mirar*: y, por eso mismo, se abren hacia tratamientos que les puedan ir dando contenidos específicos en contextos particulares” (Nun, 1986: 9). Esta idea de llave, es también el valor de la Otra Institucionalización, en tanto establece hacia dónde mirar, hacia dónde buscar y cómo analizar esos otros tipos de institucionalidades. La incorporación de las prácticas sociales de rutina parte de una visión del último Wittgenstein, que pensaba que hasta las relaciones semióticas más complicadas tienen su raíz en las propiedades semánticas que son generadas por las propiedades de actividades diarias gobernadas según reglas.

Tenemos la hipótesis de que los programas de extensión universitaria y las organizaciones sociales se constituyen –en los casos seleccionados– como intermediarios entre el mundo del lenguaje técnico jurídico y el mundo jurídico de la vida cotidiana de los sujetos que habitan y transitan los territorios, construyendo así un sistema de prácticas que está abierto a ambos mundos, y que, potencialmente, cobra sentido en ambos mundos. De esta manera, coincidimos con Giddens y su idea de que la estructura jurídica no existe como una abstracción sino como una presencia espacio-temporal en sus actualizaciones en esas prácticas y como huellas mnémicas que orientan la conducta de agentes humanos entendidos ([1984] 2003).

En consecuencia, lo social –y por ende lo jurídico– no se estructura en forma transparente, sino que, por el contrario, la opacidad lo cubre todo. Nun sostiene que no hubo ni habrá transparencia y que sólo importa tomar conciencia de los modos variables en que se estructura la opacidad de lo social. Considera que las teorías sociales, las ideologías políticas y los razonamientos de sentido común producen interpretaciones de la realidad que se interrelacionan pero que son lógicamente distintas –e incompatibles– y tienden a estar referidas a problemas y a criterios no directamente conmensurables. Sin embargo, son comparables, lo que abre la perspectiva de idear “transiciones auténticas” que hagan posible la traducción y la comunicación, permitiendo que las opciones se fundan en la deliberación democrática, quedando excluida de antemano la comparación literal, aunque se hable la misma lengua. El significado de una expresión nunca es disociable de su uso en contextos determinados (Nun, 1986).

Las diversas formas de institucionalización de la política han coincidido en una desvalorización sistemática de los componentes de sentido común de la voluntad popular. Al mismo tiempo, la falta de información y el posible escaso interés por la política del ciudadano medio son esgrimidos como justificación de los propios me-

canismos que en gran medida los provocan (Nun, 1986). Todo ello es considerado como prueba de la inviabilidad de una democracia genuinamente participatoria; nosotros, sin embargo, nos permitimos diferir. En sociedades tan complejas y diferenciadas como las actuales, los diferentes tipos de democracia deben combinar necesariamente modos de participación directa y formas representativas a todos los niveles; la libertad debe ser organizada con grandes dosis de realismo, en caso contrario, se vuelve inalcanzable. Nun considera necesario repensar las relaciones entre las teorías sociales, las ideologías políticas y el sentido común popular en pos de una búsqueda de alternativas institucionales que, al darles una materialidad respetuosa de su autonomía relativa, faciliten “transiciones auténticas” que permitan su comunicación y su confrontación.

*“La política, como el amor, se construye siempre sobre una idea; y hablo aquí de revisar esa idea de la racionalidad única que ha venido gobernando los discursos dominantes de la democracia liberal y de la democracia socialista. Para empezar, no es poco; aunque, desde luego, no basta. La creación (o la potenciación) de aquellas alternativas institucionales es una de las mayores tareas de una participación democrática cimentada en una lógica de las diferencias; pero no resulta posible imaginarla en abstracto pues sólo puede adquirir sentido en el interior de la trama particular de relaciones de sociedades históricamente determinadas. Hay algo de circular en este argumento; y es inevitable que así sea desde que se trata de la transformación de prácticas que hoy tienden a constituir otros significados. Creo, sin embargo, que el problema no es el círculo mismo sino la manera en que se ingresa a él porque de ella depende la salida. Por eso la única aspiración de este epílogo es abrirse ahora hacia entradas concretas” (Nun, 1986: 15).*

Nuestro objetivo en este artículo es promover y contribuir con la ampliación del espectro terminológico de la noción de institucionalización, de modo tal que visibilicemos estos sistemas de prácticas alternativas como procesos de modificación y/o transformación de pautas de acción que buscan su institucionalización.

La institucionalización de un sistema de prácticas que contempla los objetivos fijados por la ley, pero también los recursos institucionales existentes y las particularidades territoriales, promueve “sortear” la abstracción característica de la normativa legal. En este sentido, es posible considerar que los sujetos pretenden transformar las pautas de acción que orientan el abordaje de las problemáticas sociales específicas en el contexto territorial en el cual habitan y/o trabajan, creando alternativas institucionales que amplían el espectro de la participación democrática. En razón de ello, nos situamos junto a quienes sostienen que las organizaciones sociales son “un espacio de experimentación democrática, cuya potencialidad no se reduce a cuestionar el orden social vigente sino también a la posibilidad de crear nuevas institucionalidades” (Natalucci y Pagliarone, 2013: 77), habilitando la creación de pautas de acción que permitan el trastocamiento de las vigentes (Natalucci y Pagliarone, 2013: 80).

La vida cotidiana de los sectores vulnerables, de los oprimidos, tiene la potencialidad de constituirse como un punto de ruptura y emergencia de nuevas institucionalidades desde las cuales se construyan respuestas para los problemas que afectan sus condiciones materiales y simbólicas de existencia. Si perdemos ese horizonte, nada nos queda por hacer.



## Referencias

1. Reproducido en Trotsky (1978: 157).
2. Inicialmente –durante el proceso de elaboración de la idea que pretendemos desarrollar en el presente artículo– tuvimos muchas dudas respecto a la coherencia que podríamos darle a un texto que propone articular los aportes de Wittgenstein, O’Donnell y Nun, considerando que estos autores se ubican en diferentes niveles epistemológicos. Sin embargo, luego comprendimos que estas diferencias presentaban más ventajas que desventajas a la hora de articular sus aportes, ello en tanto sus diferentes intenciones a la hora de construir teoría, nos permitieron –y permiten– amalgamar sus constructos, hacerlos dialogar, complementarlos en pos de reflexionar sobre las posibilidades analíticas que la noción de institucionalización nos brinda y la posibilidad de abrir nuevas perspectivas que –situándose en una concepción pragmática– nos permitan construir otros usos del concepto de institucionalización.
3. La noción de articulación es utilizada aquí en referencia a los procesos o vínculos de articulación entre programas de extensión y organizaciones sociales. En este sentido, se alude al vínculo que conforman la organización y el programa para trabajar sobre una problemática concreta, y que, de acuerdo al lenguaje *nativo*, suele denominarse “la articulación”.
4. En el caso del Programa de Niñez y la Olla analizamos los tres protocolos de actuación que han sido publicados en el año 2015 por la FCJyS bajo el título “Niñez y Derechos Humanos. Herramientas para un abordaje integral”. En el caso del CAJGPAF y la Cooperativa Bartolina Sisa analizamos el anteproyecto de ordenanza que promovió la Declaración de Interés Público Municipal –Resolución N° 689/16 del Concejo Deliberante de San Vicente– de la actividad productiva de Agricultura Familiar que realiza la Cooperativa. Por último, en el caso del CAV y Patria Grande analizamos el documento de circulación interna titulado “Propuesta del CAV para pensar una estrategia de intervención territorial ante situaciones de violencia de género”.
5. Las referencias ejemplificativas incluidas en el presente artículo emergen a partir de la lectura del documento “Propuesta del CAV para pensar una estrategia de intervención territorial ante situaciones de violencia de género” y se complementan con referencias al documento de circulación interna titulado “Construcción colectiva de la definición operativa de Violencia de Género” –fruto del registro del primer taller del CAV con Patria Grande del día 12 de agosto de 2015– y conversaciones extraídas de tres entrevistas realizadas a integrantes del CAV (5 de mayo, 14 de junio y 13 de diciembre de 2016) y dos entrevistas realizadas a integrantes de Patria Grande (29 de noviembre y 15 de diciembre de 2016).
6. La “amigabilidad” de un recurso supone la mayor disposición que muestra una determinada institución o dependencia estatal para atender a quienes solicitan ayuda.
7. En ese momento –segundo semestre de 2016– Mala Junta se encontraba desarrollando un protocolo nacional interno para Patria Grande y protocolos provinciales y municipales para abordar la problemática en forma territorial hacia el exterior de la organización.
8. Villa Argüello es un barrio de la localidad de Berisso, partido de Berisso, parte del llamado Gran La Plata. La Mesa Barrial de Villa Argüello emerge a partir de la propuesta que realiza el Centro Regional de Extensión Universitaria de la UNLP en Berisso a los diferentes actores territoriales, con la finalidad de conformar un espacio donde puedan discutirse las problemáticas que ocurren en el barrio.
9. Arditi sostiene que la distinción entre el adjetivo político y el sustantivo política es conceptual. La «política» tiene su propio espacio o locus público, constituido por el terreno de intercambios entre partidos políticos, de actividades legislativas y gubernamentales de elecciones y representación territorial y, en general, del tipo de actividades, prácticas y procedimientos que se desarrollan en el entramado institucional del sistema o régimen político. Lo «político» es un tipo de relacionamiento que se

puede desarrollar en cualquier espacio, independientemente de si permanece o no dentro del terreno institucional de la «política». Incluye la política pero la rebasa, es, el movimiento vivo, el magma de voluntades contrapuestas (1995: 342-349).

## Bibliografía

- Arditi, B. (1995). Rastreado lo político. *Revista de Estudios Políticos*, N° 87, pp. 333-351.
- Fernández Michelli, M.; Segura, V.; Talamonti, P. (2016). Hacia el armado colectivo de estrategias integrales de intervención territorial ante situaciones de violencia de género. IV° Jornadas CINIG de Estudios de Género y Feminismos, II° Congreso Internacional de Identidades. CINIG, FaHCE, UNLP.
- Giacaglia, M. (2004). Ch. Mouffe y E. Laclau: una lectura de los aportes de Ludwig Wittgenstein para pensar la idea de democracia radical y plural. *Tópicos* N° 12. Santa Fe. Argentina.
- Giddens, A. ([1984] 2003). *La constitución de la sociedad*. Buenos Aires. Argentina: Amorrortu Editores.
- Laclau, E. ([1990] 2000). *Nuevas reflexiones sobre la revolución de nuestro tiempo*. Buenos Aires. Argentina: Nueva Visión.
- Laclau, E. (2003). Construyendo la universalidad. En Butler, J., Laclau, E. y Žizek, S. *Contingencia, hegemonía, universalidad*. Buenos Aires. Argentina: Fondo de Cultura Económica.
- Laclau, E. (2005). *La razón populista*. Buenos Aires. Argentina: Fondo de Cultura Económica.
- Muñoz, M. (2004). La relevancia de Wittgenstein para el pensamiento político. *Andamios. Revista de Investigación Social*, N° 1. UNAM. México. pp. 197-231.
- Natalucci, A. y Pagliarone, M. F. (2013). Revisitando los conceptos de lo social y lo político: movimientos sociales, procesos de democratización y nuevas institucionalidades. *Revista Andina de Estudios Políticos*, Vol. III, N° 2. Instituto de Estudios Políticos Andinos. pp. 77-98.
- Nun, J. ([1984] 2015). La rebelión del coro. En Caggiano, S. y Grimson, A. *Antología del pensamiento crítico argentino contemporáneo*. Buenos Aires. Argentina: CLACSO.
- Nun, J. (1986). Gramsci y el sentido común. *Punto de Vista*, N° 27. Buenos Aires.
- O'Donnell, G. (1996). Otra institucionalización. En *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. Buenos Aires. Argentina: Paidós.
- Pitkin, H. (1984). *Wittgenstein: El lenguaje, la política y la justicia*. Madrid. Argentina: Centro de Estudios Constitucionales.
- Trotsky, L. (1978). “El nuevo curso. Problemas de la vida cotidiana”. En *Cuadernos de Pasado y Presente*, N° 27. México.
- Wittgenstein, L. ([1958] 1999). *Investigaciones Filosóficas*. Barcelona. España: Altaya.
- Wittgenstein, L. (1968). *Cuadernos Azul y Marrón*. Madrid. España: Tecnos.
- Wittgenstein, L. (1969). *Sobre la certeza*. Barcelona. Argentina: Gedisa.

Recibido: 20/12/2017. Aceptado: 31/12/2017.

Cristian Furfaro, “La Otra Institucionalización y la vida cotidiana: posibilidades analíticas desde una concepción pragmática”. *Revista Temas y Debates*. ISSN 1666-0714, año 22, número 35, enero-junio 2018, pp. 141-157.

# La transversalización del enfoque de géneros en las políticas culturales públicas: el caso del Ministerio de Cultura argentino<sup>1</sup>

## *The mainstreaming of the gender approach in public cultural policies: the case of the Ministry of Culture Argentine*

**Marcela País Andrade**

**Marcela País Andrade** es investigadora adjunta del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas y profesora en la Universidad de Buenos Aires, Argentina.

E-mail: maky2007@gmail.com

### resumen

Desde un enfoque socioantropológico se problematizan las relaciones entre las políticas culturales y el Estado en las formas de diseñar e implementar la transversalización de los enfoques de géneros/feminismos. La propuesta se ejemplifica observando la gestión de algunas líneas de acción circunscritas en el Ministerio de Cultura de la Nación Argentina entre los años 2014 y 2015. Para ello: se explica la vinculación del campo cultural con el contexto político/económico/social a nivel regional/local que contextualizan las nociones de *desarrollo y diversidad cultural*; se describen las posibilidades/limitaciones de los enfoques de géneros/feminismos que se observa en la política cultural pública reciente a través de sus planes y/o programas que enmarcaron la agencia de los sujetos inmersos en ellos. Por último, se señala la falta de integración en la gestión interna para visibilizar la necesidad de una planificación estratégica en la transversalización de los enfoques de géneros/feminismos en el campo cultural.

### palabras clave

política pública / cultura / género / diversidad / desarrollo

### summary

From a socio-anthropological approach, are problematized the relationships between cultural policies and the State in the ways of designing and implementing the mainstreaming of gender / feminism approaches. The proposal is exemplified by observing the management of some lines of action circumscribed in the Ministry of Culture of the Argentine Nation between 2014 and 2015. For this purpose: is explained the link between the cultural field and the political / economic / social context at the regional / local level, that contextualize the notions of development and cultural diversity; describes the possibilities / limitations of the gender / feminism approaches observed in recent public cultural policy through their plans and / or programs that framed the agency of the subjects immersed in them; is indicated the lack of integration in internal management for to make visible the need for strategic planning in the mainstreaming of genre / feminism approaches in the cultural field.

### keywords

public policie / culture / gender / diversity / development

## Introducción

El estudio de la “cuestión del género”<sup>2</sup> y su imbricación con las políticas públicas viene siendo observado hace ya décadas en la Argentina. Es sabido que luego de la última dictadura militar argentina (24 de marzo de 1976-10 de diciembre de 1983) nuestro país inició lentamente –no sin complejidades– el período de transición democrática.<sup>3</sup> En este contexto, *aparecen* diversas demandas individuales y colectivas de mujeres referidas a problemáticas específicas de participación y de derechos ciudadanos que reclamaban ingresar en las agendas públicas. Así, a partir de los años 80, las mujeres como colectivo retoman y profundizan temas/problemas que se habían comenzado a visibilizar en décadas anteriores y que la dictadura militar había logrado silenciar: la participación de las mujeres en los ámbitos universitarios y políticos, el ingreso al mercado de trabajo, etc. Estas transformaciones daban cuenta de mujeres que no sólo querían ocupar los espacios públicos sino producir prácticas y generar decisiones propias alejadas de los roles tradicionales asociados a la familia y a la maternidad. Comienzan a resignificarse entonces temas/problemas públicos vinculados a las mujeres/géneros<sup>4</sup>/feminismos<sup>5</sup> en los ámbitos sociales, de la salud, de la reproducción, del trabajo, de la educación y por supuesto también del campo cultural.

En este sentido, existe una vasta bibliografía que aborda el diseño, la implementación y los aciertos/desaciertos de políticas públicas transversalizadas por estos enfoques. Dichos trabajos nos permiten observar cómo –en el proceso de transición democrática bajo la presidencia de Raúl Alfonsín (1983-1989)– los ámbitos sociales, culturales y políticos se caracterizaron por un despertar esperanzador en relación con la *conquista* de los derechos de las mujeres; por ejemplo, en 1985 se comienzan a realizar los Encuentros Nacionales de Mujeres (ENM) dando cuenta de un contexto que posibilitaba la participación de las mujeres en el campo social, cultural y político argentino (Aguilar, 2011; Jelin, 1990; Anzorena, 2013, entre otros/as).

Muy a pesar de lo logrado en la década anterior, en el transcurrir de los años 90, con el Dr. Carlos Menem en la presidencia, se van a reconfigurar los vínculos entre las mujeres y el Estado ubicándolas en la atención de los/as menos favorecidos/as en un contexto de políticas neoliberales que caracterizaron las desigualdades y las condiciones de vida empobrecidas de dicha década generando diferentes políticas públicas focalizadas hacia las mujeres (Di Marco, 1997; Grassi, 2003, 2009; Falquet, 2003; Rodríguez Gustá y Caminotti, 2010, entre otros/as). Se llega así al inicio del nuevo siglo, marcado por una crisis económica, social y política (el mandato presidencial a cargo del Dr. Fernando de la Rúa comienza el 10 de diciembre de 1999 finalizando abruptamente el 21 de diciembre de 2001) que profundizará las desigualdades de todo el pueblo argentino. Las mujeres serán de los grupos sociales más castigados, pero también se las visibilizará en el espacio público por medio de fuertes demandas sociales/culturales y sobre todo de participación política<sup>6</sup> (Di Marco, 2003; Rauber, 2002; Merchán, 2001, entre otros/as). Es en esta década cuando se comienza a configurar el proceso político de origen peronista denominado kirchnerismo.<sup>7</sup>

En ese marco, se delinearon ciertos programas, proyectos y líneas de acción caracterizados en términos generales, por discursos que rechazaban las miradas del neoliberalismo, las políticas económicas desarrollistas y los tratados del libre comercio. Se promulgaron (con matices, por supuesto) políticas públicas destinadas a la defensa del Mercosur, el alineamiento internacional latinoamericano y la revalorización de los derechos humanos. En esta última línea, se reivindicaron ciertas acciones y/o programas gubernamentales garantes de derechos a las *minorías* vulneradas como grupos migrantes, indígenas, juventudes, mujeres, diversidades sexuales, LGBTTTI<sup>8</sup>, entre otros. Ahora bien, el 10 de diciembre del año 2015 asumió la presidencia de la Nación Argentina el Ingeniero Mauricio Macri representando a la coalición política Cambiemos. La vigente gestión comienza a implementar acciones políticas, económicas y socioculturales enmarcadas en discursos con tintes liberales, desarrollistas y conservadores. Actualmente, el cambio del proyecto de Nación parecería estar reconfigurando la perspectiva de géneros que transversalizaba (con matices y dudas, por cierto) tangibles líneas de acción que se venían gestando y/o desplegando durante el período anterior.

Dicho en forma breve, las complejidades en la gestión de las políticas sociales y culturales *dirigidas* a las mujeres a través de los diversos proyectos, planes, y/o programas se fueron configurando —a partir de la vuelta a la democracia en nuestra nación— entre las paradojas que vinculan a la sociedad civil y el Estado; a la economía y la política; al cuerpo y la política; a la distribución y el reconocimiento; a las dimensiones estructurales y las transformaciones históricas; a lo instituido y a lo instituyente en escenarios inestables y ambiguos<sup>9</sup> (Anzorena, 2013). Estas complejidades han invisibilizado de formas particulares los vínculos entre las políticas culturales públicas y los enfoques de mujeres/géneros/feminismos.<sup>10</sup>

Por lo cual, atento a los objetivos propuestos en el proyecto más amplio del cual se desprende este artículo, aquí nos preguntamos: ¿cómo se ha ido (re)configurando contextualmente la transversalización de los enfoques de mujeres/géneros/feminismos en las políticas culturales públicas<sup>11</sup> —mundiales/regionales/locales— que surgieron para dar respuesta a las demandas socioculturales de los diversos colectivos en las últimas décadas? y ¿cómo se ha gestionado la transversalización de los enfoques de mujeres/géneros/feminismos, en y desde las políticas culturales públicas locales, para la (re)configuración de los derechos de y desde la diversidad cultural /agencias<sup>12</sup> en cuestiones de géneros?

Para explicar lo dicho, han sido de gran aporte los textos abocados a la temática que se enfocan en el análisis del impacto de las políticas públicas, naturalizando el binomio poblaciones/políticas o —por el contrario— tensionándolo, en tanto términos necesariamente implicados y en conflicto. No obstante, la complejidad planteada requirió que problematicemos y/o deconstruyamos de manera crítica los procesos de diversidad cultural/agencias que se van conformando en relación a los géneros en el marco de las gestiones de los distintos programas, proyectos y líneas de acción gubernamentales. Así, la antropología política y feminista nos aportó la posibilidad de interpretar el mundo de estudio a través del enfoque etnográfico (Abéles, 1997; Wedel *et al.*, 2005) el cual nos habilitó la deconstrucción de las

aparentes totalidades racionales que son las políticas, a través de la descripción y el análisis de la compleja trama de relaciones de poder, resistencia y negociación que se tejen a nivel de la vida cotidiana (Shore y Wright, 1997). Siguiendo a Cris Shore podemos decir que un estudio antropológico de las políticas públicas se pregunta: “¿qué quiere decir política pública en este contexto? ¿Qué funciones tiene? ¿Qué intereses promueve? ¿Cuáles son sus efectos sociales? ¿Y cómo este concepto de política pública se relaciona con otros conceptos, normas o instituciones dentro de una sociedad en particular?” (2010: 29). De aquí que cuestionamos a las políticas públicas desde las poblaciones-problema que las están resignificando en su mismo diseño, pero que son consideradas preexistentes e independientes de aquellas.

Sostenemos que en un contexto en el que las desigualdades genéricas se visibilizan y complejizan cada vez con más intensidad en las agendas políticas y sociales se requiere una gestión de la política que visibilice y materialice las prácticas culturales e ideológicas que sostienen y reproducen los estereotipos de géneros.<sup>13</sup> Aquí es donde las políticas culturales se resignifican centrales para una sociedad que expresa mediante decisiones políticas (Leyes de identidad de Género, Matrimonio Igualitario, Prevención y sanción de la trata de personas y asistencia a sus víctimas, Violencia contra las mujeres, etc.)<sup>14</sup>, la necesidad de transformación de un sistema cultural patriarcal.<sup>15</sup> Por lo tanto, imbricamos un enfoque crítico para indagar en las relaciones entre la(s) política(s) y el Estado en las formas de diseñar, implementar y evaluar la transversalización de los enfoques de géneros/feminismos por medio de la reflexión de dos niveles de análisis en las políticas públicas del campo cultural. En primer lugar, entonces, explicaremos la vinculación del campo cultural con el contexto político/económico/social a nivel regional y local que enmarcan la noción de *diversidad cultural*. En un segundo lugar, describiremos las posibilidades y limitaciones de la transversalización de los enfoques de géneros/feminismos que observamos en la política cultural pública reciente por medio de sus planes, programas y proyectos que dieron marco a la agencia de los sujetos inmersos en las diferentes líneas de acción. Por último, daremos cuenta de la falta de coherencia en la gestión interna de dichos programas, planes, proyectos, etc. Asimismo, visibilizaremos la necesidad de planificación de dichas líneas de acción en conjunto con otras políticas sociales que se diseñan e implementan con perspectiva de géneros/feminismos. En este trabajo ejemplificaremos la propuesta mediante la observación en la gestión de algunas líneas de acción que se han llevado a cabo en y desde el Ministerio de Cultura de la Nación Argentina entre los años 2014 y 2015.

### **La paradoja del binomio cultura-desarrollo como razón de la invisibilización de las problemáticas de géneros/feminismo en las políticas culturales públicas**

La noción de desarrollo, a modo resumido, surge con la finalidad de reducir los estragos económicos y sociales negativos de la Gran Guerra a finales de la Segunda Guerra Mundial. El presidente norteamericano Harry Truman propuso a la

recién creada Organización de Naciones Unidas (ONU) la noción de *desarrollo internacional*. Desde la Casa Blanca y como propuesta para las primeras políticas internacionales se concibieron políticas públicas aplicables a nivel internacional que buscaban aliviar la pobreza a nivel mundial y mejorar la calidad de vida de las poblaciones. Esta primera conceptualización apuntaba al desarrollo para obtener mejoras económicas para la población. Cabe señalar que estos eran tiempos de guerra fría, por lo tanto, estas políticas no fueron inocuas pues pretendían tener injerencia directa de los países que hacían contrapeso al naciente bloque soviético, sobre todo en los países del denominado tercer mundo. Desde entonces y hasta ahora las nociones de desarrollo se han modificado de acuerdo a los tiempos, las necesidades y preocupaciones humanas, así como los propios desarrollos tecnológicos, el recambio e intensificación de los flujos de población, el reacomodo de los modos de producción y las pulsiones políticas de los pueblos, por mencionar algunos de los cambios recientes más evidentes (País Andrade y Molina Roldán, 2013).

En otras palabras, desde ese contexto el desarrollo será entendido como una propuesta política que referirá al permanente conjunto de acciones alternativas a una situación inequitativa dada, en búsqueda del crecimiento de las distintas comunidades. Los objetivos de estas acciones siempre serán la igualdad, la inclusión y el bienestar de las sociedades que no lo han podido *conseguir* debido a las malas acciones de los gobiernos y actores locales de turno (Manzanal, 2006). Este esqueleto cíclico y cambiante –pero no superador– que tiñe las distintas acciones políticas que buscan el desarrollo, generan que para la década de los setenta la noción de *desarrollo económico* comience a ser cuestionada ya que el desarrollo industrial que estimuló provocó un alto desequilibrio en los sistemas ecológicos del planeta. Se le sumó entonces la noción de sustentable. Para la siguiente década este *desarrollo sustentable* que seguía teniendo como objetivo obtener bienes materiales cambia su centro de atención y sitúa al ser humano y a las comunidades en el centro del desarrollo. Este giro se aceleró con la publicación del Reporte de Desarrollo Humano del Programa para el Desarrollo de las Naciones Unidas (PNUD) en 1991 cuando “(...) se concibió al desarrollo como la expansión de la capacidad humana como el [...] crecimiento de las capacidades” de las personas para llevar el tipo de vidas que desean, lo cual incluye el acceso a la participación y los recursos culturales (Throsby, 2008: 2). Así, en las convenciones posteriores de 1998 y 2000 la UNESCO reforzó y amplió la *vinculación entre desarrollo y cultura*. En ambos Informes Mundiales de Cultura se enfatizó la necesidad de crear políticas públicas que tuvieran como ejes ambos elementos. Como consecuencia se han incorporado una nueva serie de conceptos: *diversidad, multiculturalidad, sustentabilidad, economía y ciudadanía cultural* (País Andrade, 2013).

Lo relevante de este pequeño resumen es que se han generado nuevas tareas y responsabilidades para el sector cultural, a la vez que diferentes actores se resignifican en la relación entre cultura y desarrollo. En la búsqueda de llevar *la cultura al centro de las políticas vinculadas al desarrollo*, se le concibe como un ente capaz de mejorar la vida de las comunidades mediante la transmisión de formas de vida tradicionales, representaciones distintivas de cultura, ética global, prácticas

sociales, conocimientos locales, disseminación del conocimiento, creación y preservación del patrimonio humano. Desde entonces, siguiendo estos lineamientos, las políticas regionales y nacionales se han construido desde la visión del denominado *desarrollo cultural*. Al mismo tiempo, a partir de los años 90, las políticas culturales se transforman conforme a tres ejes: la descentralización, la integración de las artes y las culturas tradicionales y mediáticas a nivel escolar, la inclusión de sectores marginados a través de la ciudadanía cultural (Miller y Yúdice, 2004).<sup>16</sup>

En el marco de estas reformulaciones, el desarrollo ya no se reduce al crecimiento económico, sino que se plantea la necesidad de lograr el desarrollo social, mejorar la equidad, fortalecer la democracia y preservar los equilibrios medioambientales (Kliksberg, 2000). En este sentido, las expresiones identitarias de los grupos sociales –sus producciones y prácticas– son concebidas como elementos diferenciadores en un mercado de bienes simbólicos, los cuales no sólo procuran la cohesión social, sino que se (re)producen como recursos económicos y de acceso a derechos ciudadanos que en muchos casos habían sido negados a colectivos de mujeres, diversidades sexuales, LGBTTTI, entre otros colectivos que se resignifican en nuestro estudio.

De esta forma, las prácticas y estrategias culturales se fueron convirtiendo en espacios relevantes de observación y reflexión en la (re)configuración identitaria de estos grupos y/o sujetos debido a la necesidad de transformaciones culturales/ideológicas a nivel de *lo social* y *lo político*. En la década en estudio esto se resignificó además como necesario ya que las promulgaciones de leyes como Matrimonio igualitario e Identidad de Género (entre otras) suponen macro y micro transformaciones en las prácticas, ideas y saberes cotidianos que se configuran en el campo cultural.

En suma, gestionar la cultura para el desarrollo *inclusivo* de la ciudadanía se ha vuelto un imperativo en el marco de las políticas nacionales (y también regionales)<sup>17</sup> de las últimas décadas lo cual reconfigura el estudio del campo cultural y sus políticas en y desde temáticas *novedosas*. En este contexto se resignifican como objeto de conocimiento los procesos, resultados, impactos y paradojas de las políticas de diversidad cultural, multiculturalismos, interculturalismos como paso fundamental para la implementación de estrategias inclusivas. Asimismo, se convierte en fundamental para mejorar la validez de los planes y recursos que se asignan a dichas acciones como así también la interpelación analítica acerca de la transversalización de los enfoques de mujeres/géneros/feminismos que se hace en ellas.<sup>18</sup>

Ante esto, (re)construir la idea de “desarrollo” a nivel mundial y local de las últimas décadas se tornó imprescindible en estas líneas para entender la formulación y diseño de las políticas culturales en la complejidad del vínculo dado por las *demandas* de la *diversidad cultural* y las *demandas* de los distintos colectivos de mujeres/géneros/feminismos. Así, la posibilidad de sumar a nuestros estudios de políticas públicas a los actores sociales, las prácticas, las producciones y las negociaciones/resistencias entre quienes intervienen en el campo cultural nos permitirá entender el *desarrollo* en dos procesos dialécticos: como proceso que sostiene las

desigualdades sociales, económicas, culturales y de género preexistentes –si es que no las ha profundizado– en un sistema capitalista y patriarcal que no pareciera estar siendo cuestionado; y/o paradójicamente, como arena posible de cambio de dichas inequidades.<sup>19</sup>

### **La paradoja de la transversalización de la cuestión de géneros/ feminismos en las políticas culturales públicas para el desarrollo y la inclusión de las mujeres**

En el marco de los últimos 12 años del proceso político de origen peronista denominado kirchnerismo, desarrollado en Argentina, se diseñaron ciertos programas, proyectos y líneas de acción caracterizados en términos generales, por discursos que rechazaban las miradas del neoliberalismo, las políticas económicas desarrollistas y los tratados del libre comercio. Desde estos enfoques, se promulgaron (con matices, por supuesto) políticas públicas destinadas a la defensa del Mercosur, el alineamiento internacional latinoamericano y la revalorización de los derechos humanos. De esta forma se visibilizaron ciertas tensiones regionales que estaban presentes en relación con el acceso de las minorías étnicas, sexuales, religiosas, económicas; y, de integración de la *diversidad cultural* (que ya formaban parte de las agendas públicas a nivel local y a nivel regional) materializando políticas y programas locales destinados a operativizar la incorporación de diferentes acciones que respondieran a los lineamientos de positivas garantías internacionales. A los fines de nuestro estudio subrayamos: el Pacto Internacional sobre los Derechos Civiles y Políticos (1966) junto al Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966)<sup>20</sup>; y, una serie de resoluciones, declaraciones y exhortaciones en favor de la igualdad de las mujeres que venían siendo sancionadas como instrumentos internacionales de derechos humanos.<sup>21</sup> En este contexto, surgen y/o se profundizan acciones y programas gubernamentales que resignificarán a ciertas *minorías* vulneradas como temas de agenda política y; simultáneamente, en poblaciones construidas como discretas, problemáticas, y destinadas a la intervención del Estado (Foucault, 1978): migrantes, indígenas, diversidad sexual, mujeres pobres, etc.

Desde este prisma, las reflexiones acerca de las políticas públicas relacionadas con aquello que puede caracterizarse como derechos culturales y de géneros/feminismos adquirieron en nuestra observación un rol relevante.<sup>22</sup> En este marco es donde la pregunta ¿cómo se ha gestionado la transversalización de los enfoques de mujeres/géneros/feminismos desde las políticas culturales públicas locales, para la (re)configuración de los derechos de la diversidad cultural /agencias en cuestiones de géneros? construyó sentido.

Como primer paso, para poder responder este interrogante identificamos aquellas prácticas, eventos, líneas de acción y/o programas que dieran cuenta de la incorporación de un enfoque de géneros/feminismos en sus haceres. Para esto relevamos la información que brindaba a simple vista en la página web el Ministerio de Cultura de la Nación Argentina entre los años 2014 y 2015. Hicimos este recorte temporal por ser un hito en la historia de las instituciones de Cultura en

nuestro territorio ya que por primera vez Cultura se eleva a rango ministerial el 7 de mayo de 2014.<sup>23</sup>

Además, examinamos (solamente) la Secretaría de Políticas Socioculturales (País Andrade, 2014; 2015) y la Subsecretaría de Promoción de Derechos Culturales y Participación Popular (País Andrade, 2014; 2015; 2016) por ser las que —a simple vista— materializaban la perspectiva de géneros/feminismos en algunas de sus acciones de trabajo.

En el marco de lo que se llamó Secretaría de Políticas Socioculturales (creada en 2011) las acciones específicas que incorporaron la perspectiva de género fueron: Cultura Infancia<sup>24</sup>; Café Cultura<sup>25</sup>; Puntos de Cultura<sup>26</sup>; y Derechos Humanos.<sup>27</sup> Específicamente en su Subsecretaría de Promoción de Derechos Culturales y Participación Popular se llevaron a cabo desde el año 2014 diferentes actividades relacionadas con temáticas asociadas a las desigualdades e inequidades socioculturales. A los fines de este escrito nos interesa subrayar las siguientes actividades: *el Panel Tania Hermida: Las mujeres no hablamos solo de mujeres o de género* y el panel *Mujeres en lucha*, ambas realizadas en el marco del Foro Nacional y Latinoamericano por una Nueva Independencia.

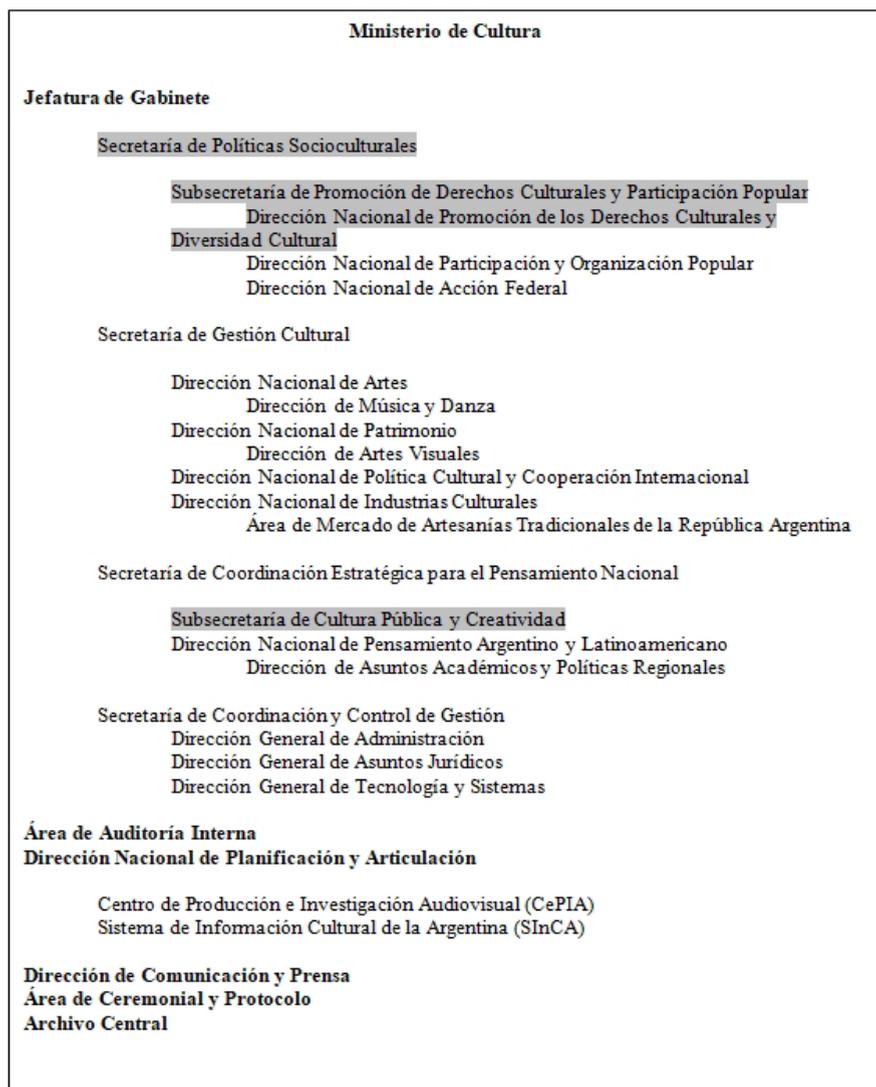
Asimismo, desde la Secretaría de Cultura Pública y Creatividad (creada en 2015) pudimos registrar ciertas actividades relacionadas a la temática de géneros —que se suman a los espacios ministeriales relevados— como la *charla El patrimonio vivo, desde la perspectiva de género* en el marco del *Primer Encuentro Nacional de Patrimonio Vivo*.

Específicamente en actividades de intervención territoriales, desde el Programa Derechos Humanos dependiente de la Secretaría de Políticas Socioculturales se han llevado a cabo charlas/talleres de Promoción de la Igualdad de Género: *Todxs iguales, todxs diferentes* en distintas localidades de las provincias argentinas de Entre Ríos y Chaco en el marco de *La Semana por la Equidad de Géneros*.

A partir de las áreas, programas y acciones identificadas nos interesó reconstruir algunas de las narrativas que resignificaron estos quehaceres para dar cuenta de la transversalización de la perspectiva de mujeres/géneros/feminismos en las temáticas abordadas. A continuación, sintetizaremos, por tanto, diferentes discursos y prácticas identificadas de ciertos actores que fueron parte de las áreas, programas y acciones identificadas: instituciones, investigadores/as, funcionarios/as y talleristas en los años que duraron estas actividades.

Una de las panelistas del encuentro realizado en la capital de la provincia argentina de San Miguel de Tucumán afirmaba: “La cultura de hoy es una cultura de la visualidad que, como nunca antes, irrumpe en lo cotidiano, pero ha devenido en una industria de la subjetivación (...)”, es decir, la cultura es “utilizada” para el entretenimiento y el espectáculo como objetivo primero. Esta afirmación parecería estar innovando en una actitud disruptiva de las propias prácticas materializando que las diversas formas del lenguaje (imágenes, palabras, etc.) son formas de (re) conducir poder. En consecuencia, se convertiría en necesidad: “(...) pensar en otro tipo de mujer que ya no sea la princesa de los melodramas, sino una mujer popular, una mujer como las que venimos escuchando en estos foros (...) Si encontramos

## Cuadro 1 Organigrama del Ministerio de Cultura



Fuente: elaborado por la autora a partir de los datos extraídos de la página oficial del Ministerio el día 27-04-2015 (se remarcan las áreas en las que se ha focalizado el trabajo de campo).

ese nuevo género, que nada tiene que ver con la princesa, vamos a encontrar quizá una nueva manera de narrarnos como pueblo latinoamericano” (Panelistas).

Por su lado en la Charla “El patrimonio vivo, desde la perspectiva de género” que se realizó en la Ciudad de Buenos Aires, Rostagnol, afirmaba que: “Cualquier hecho cultural está atravesado por el género” y que la mujer juega un rol primordial en la transmisión generacional del patrimonio. Sin embargo, “Hay actividades que realizan las mujeres que son valoradas por la comunidad, pero que son tradicionales. Las mujeres son vistas como guardianas de una tradición. Ahí hay una doble lectura, porque la tradición también está subvalorada” (Rostagnol, 12-08-2015). Es decir, la necesidad de visibilizar:

*“(...) la tensión de pensar en los derechos culturales” (...) “Muchas veces, se habla de diversidad cultural y se apunta a la igualdad, pero también hablar de diversidad cultural puede estar escondiendo la desigualdad. Y las mujeres están en el medio de esa tensión (...) El desafío, entonces, es mantener relaciones equitativas y lograr que cada comunidad lleve adelante las prácticas que crea que son más adecuadas” (Rostagnol, 12-08-2015).*

No obstante, la expositora expresó algunas situaciones en las cuales se produce la paradoja:

*“En ocasiones, algunas relaciones inequitativas de género son vistas desde afuera como parte de una cultura, lo que ocurre con las prácticas de mutilación genital femenina en algunas comunidades. En nombre de la diversidad cultural, se dice que hay que preservar esas costumbres y que no se puede intervenir. Tal vez está bien, tal vez está mal, pero creo que se precisa la problematización de estos casos” (Rostagnol, 12-08-2015).*

Estas citas nos permiten (someramente) ejemplificar cómo se fue incorporando un discurso con perspectiva de mujeres/géneros/feminismos en las acciones y eventos culturales; además, reflexionar sobre política cultural pública desde esta óptica nos demandó estar atentos/as a las narrativas con las cuales se (re)construyen subjetividades *diversas* en el marco de las acciones concretas. No obstante, parecería que en dichas narraciones se homogenizan y hegemonizan distintos procesos de desigualdad genérica en el nombre del “respeto y tolerancia” a “lo diverso”, naturalizando y/o legitimando desigualdades socioculturales.<sup>28</sup> Ante esto, y para complejizar los discursos que identificamos en las actividades, entrevistamos a dos trabajadoras de la cultura que estuvieron a cargo de las charlas/talleres enmarcadas en la Semana por la Equidad de Géneros.

En las entrevistas nos contaban que la idea de trabajar las temáticas de género llegó por un contacto personal (una de ellas es militante en Derechos Humanos) en el año 2013 con la directora de una Organización que trabaja Trata de personas con fines de explotación sexual a nivel federal. En esta oportunidad, sin embargo, no se logran unificar objetivos de trabajo ya que la Organización quería llevar a cabo un *Gran Evento Cultural*<sup>29</sup> para la visibilización de la problemática y las

funcionarias del Ministerio querían llevar a cabo acciones que intervinieran directamente en diversos territorios del país. No obstante, queda instalada la inquietud en las trabajadoras del Programa quienes a partir de 2014 plantean en el interior de la Secretaría objetivos y acciones territoriales destinadas a trabajar las diversas temáticas en relación con “la desigualdad de género” (Funcionaria, 19-04-2016, Buenos Aires).

Así, a partir de 2014 con el mismo presupuesto y las mismas diez personas que trabajaban en el Programa se proponen el Taller de Promoción de la Igualdad de Género: “Todxs iguales, todxs diferentes”. Con estos talleres y tres personas (de las diez) a cargo, viajaron a diferentes lugares del país donde fueron interactuando con diferentes actores locales y por tanto visibilizando variadas problemáticas: violencia verbal en el noviazgo (y a veces física), violencia a varones gays, mujeres lesbianas, violencia familiar, violencia contra las mujeres por parte de parejas y/o ex parejas, trata de mujeres con fines de explotación sexual, denuncias a las comisarías locales por su actuación en ciertos casos, dificultades de las Comisarías de la Mujer para el trabajo cotidiano en estos temas, etc.

En este marco, se llevaron a cabo las actividades denominadas Semana por la Equidad de Géneros que se realizaron en las provincias de Entre Ríos (del 25 al 28 de agosto de 2015) y de Chaco (del 27 al 31 de julio de 2015), desde donde se trabajaron temáticas contra las violencias, el respeto a la diversidad y la igualdad de derechos. Eran guiadas por la intención de “(...) generar espacios de debate y facilitar la visibilización de las problemáticas sociales derivadas de las redes de explotación humana, y hacer aportes que permitan erradicar los abusos causados por las violencias sociales de cualquier tipo” (Funcionaria, 19-04-2016, Buenos Aires). Las acciones fueron conducidas por medio de charlas, talleres (“Economía del cuidado”, “Mujeres libres de violencia”, “Otras masculinidades”, “El bordado como trazo”, “El taller de Promoción de Igualdad de Género y de Comunicación Popular”), proyección de películas y documentales (“Puja, venir al mundo”, “No hay Trato”) y muestras artísticas (“Ellas quieren contarnos”) dirigidas a distintos públicos, en especial a los/as jóvenes. Por tanto, las actividades enmarcadas en este ciclo abordaron temáticas como la mirada y la imagen que tienen y desean de sí mismos/as, la construcción de la identidad, las diferencias entre los géneros, la diversidad sexual, la trata de personas con fines de explotación sexual y la multiplicidad de violencias que se generan a partir de los estereotipos genéricos. En resumen, “(...) conceptos y temas como sexo, género, patriarcado, heteronormatividad y división social del trabajo fueron objeto de debate y reflexión durante el encuentro” (coordinadora del Programa de Derechos Humanos de la cartera de Cultura nacional, 31/07/2015, Chaco). Todos en estrecha relación con la noción de la equidad de género como derecho humano: “Fue emocionante y conmovedor ver a tantos jóvenes comprometiéndose con esta lucha por los derechos humanos” (Ídem).

Sin embargo, las trabajadoras del programa contaban en situaciones de entrevistas los diferentes obstáculos que tuvieron que enfrentar en las distintas localidades en las que intervinieron: tensiones políticas partidarias locales que se materializaban en muchos casos obstaculizando la tarea (no les daban sonido, no convocaban

gente, ellas mismas tenían que hacer los contactos institucionales locales para realizar la tarea en escuelas, Centros Culturales, etc.); falta de recursos económicos y humanos, relaciones *machistas* expresadas en que los referentes locales hombres no se dirigían a las referentes nacionales mujeres para organizar: “(...) aunque el chico que viajaba con nosotras no tenía jerarquía ministerial preferían hablar con él que conmigo que era la representante de Nación” (Coordinadora del Programa, 19-04-2016, Buenos Aires).

Por ende, la gran dificultad que tuvieron para articular con los/as distintos/as actores locales por cuestiones de política partidaria interna y machismos enquistados es una de las grandes deudas que las entrevistadas consideran que quedaron en los territorios de las acciones que llevó a cabo el Programa. Otro desacierto que plantean las trabajadoras es haber pensado que tenían más tiempo y/o que el programa perduraría (a pesar del cambio de gestión política) para continuar con la tarea en la que se habían embarcado entendiendo lo cultural como “(...) espacios de transformación”. Suman, además, la “(...) angustiada sensación de haber realizado acciones directas, haber abierto temas y ahora no tener la posibilidad de trabajarlas, devolverlas en el territorio (...)” (Funcionaria del Programa, 19-04-2016, Buenos Aires).<sup>30</sup>

Ahora bien, las breves descripciones de diferentes líneas de acción ministeriales transversalizadas con perspectivas de mujeres/géneros/feminismos que acabamos de reseñar nos permite observar cómo la noción de “diversidad” (cultural/sexual) ha sido resignificada y gestionada como una cualidad homogénea y sin conflictos (sobre todo en términos de géneros y sexualidades) –la cual poseen algunas personas y/o grupos– haciendo que las políticas culturales públicas de las últimas décadas hayan sido provistas por la retórica de la multiculturalidad (Fraser, 2009, entre otras/os). Sin embargo, la *diversidad cultural* no es tan homogénea ni tan disciplinada. Al respecto García Canclini (2005) plantea contradicciones y presupuestos en la diversidad cultural afirmando que existe una paradoja entre cultura y desarrollo. Si por un lado la cultura es pensada como recurso, por otro, es el lugar donde pueden enfocarse los vínculos entre la desigualdad y la penuria. Es decir, por un lado, la cultura como potente motor de desarrollo; por otro, las culturas como pretexto para marcar las diferencias y a menudo para discriminar. Según este autor, tener cultura y desarrollo son actividades complementarias: cultura sin excluir, sino convivir. Desarrollo sin competencia y con solidaridad (Ídem).

Asimismo, dimos cuenta en el apartado anterior de cómo la(s) política(s) del Estado referidas a lo cultural se fueron (re)configurando en un campo en el que operan agentes públicos, privados y comunitarios: políticos y/o funcionarios, burocracias intelectuales, creadores, artistas, empresarios, públicos y asistentes (Ejea, 2011) y también diversos colectivos, movimientos y/o comunidades específicas como las de Derechos Humanos, feminismos, grupos de lesbianas, gays, bisexuales y las personas transgénero e intersexuales, indígenas, migrantes, entre otros. Estas interpelaciones han ido generando a la(s) política(s) cultural(es) públicas como un grupo de acciones complejas y como *un espacio* institucionalizado por empresas, organismos estatales, fundaciones, ONG, tanto municipales, provincia-

les como nacionales y mundiales. La inherente presencia de la cultura en el campo político (Giménez, 2007) sustenta que lo cultural no puede considerarse como un momento o un campo de estudio *exterior* a lo político.

Consecuentemente, por medio de los ejemplos que hemos dado, visibilizamos lo cotidiano de las acciones, planes y proyectos gubernamentales, lo cual nos condujo a identificar y diferenciar los avances/limitaciones que encuentra la transversalización de los enfoques de mujeres/géneros/feminismos en vínculo con el binomio cultura-desarrollo en y desde las políticas culturales públicas locales; y, en y desde los distintos actores intervinientes enmarcados en la noción de *diversidad cultural*. De esta forma, entendimos la necesidad de observar cómo el sujeto interioriza la cultura y la expresa de diferentes formas, bajo diversas identidades y estrategias identitarias de participación social, donde resignificará y reconfigurará sus derechos en el campo de la diversidad cultural /agencias.

### Consideraciones finales

En este texto, resumimos cómo en las últimas décadas se ha ido configurando la idea de *desarrollo* a nivel local/regional/mundial para imbricarlo con la formulación de las políticas culturales públicas, diseñadas en la complejidad del vínculo dado por las *demandas* de la *diversidad* cultural, en específico con las *demandas* de los distintos colectivos de mujeres/géneros/feminismos. En esa problematización que construimos observamos la necesidad de sumar a nuestros estudios de políticas culturales públicas a los actores sociales, las prácticas, las producciones y las negociaciones/resistencias entre quienes intervienen en el campo cultural.

Además, los ejemplos que trabajamos (enmarcados en los últimos años de la gestión kirchnerista) nos permitieron visibilizar las problemáticas que se han ido incorporando y/o profundizando –discursiva y territorialmente– desde las políticas culturales públicas en cuestiones de géneros/feminismos por medio de algunas acciones y/o programas en la última década. Esto nos condujo a identificar y diferenciar los avances/limitaciones que encontró la transversalización de los enfoques de mujeres/géneros/feminismos en y desde las políticas culturales públicas locales; y, en y desde los distintos actores intervinientes: por un lado se difundieron y reflexionaron las problemáticas y las cuestiones de géneros/feminismos enfocadas en las mujeres en el campo cultural-artístico-patrimonial; por el otro, se intervino en diferentes territorios con problemáticas de agenda en relación con ser *mujer* y *varón*. Paralelamente; mientras que los discursos *académicos* supusieron interrogantes políticos /conceptuales *novedosos* al campo cultural, las prácticas territoriales mostraron debilidades políticas/conceptuales en el campo social abriendo y/o profundizando desigualdades existentes. Además de visibilizar, en muchos lugares, temáticas en la agenda local que tensionaron la tarea específica y pusieron en exposición a diversos/as actores locales hasta el momento no cuestionados. Además, identificamos en la gestión de las distintas acciones algunos de los núcleos temáticos en cuestiones de géneros de la agenda *feminista* pública nacional y las problemáticas territoriales de las personas de carne y hueso: violencias en el noviazgo, violencia a varones gays, mujeres lesbianas, violencia familiar, violencias

contra las mujeres por parte de parejas y/o ex parejas, trata de mujeres con fines de explotación sexual, denuncias a las comisarías locales por su actuación en ciertos casos, dificultades de las comisarías de la Mujer para el trabajo cotidiano en estos temas, entre otras).

Resumiendo, al observar ciertas áreas específicas ministeriales de cultura pudimos percibir cómo las distintas acciones culturales públicas con perspectiva de mujeres/géneros/feminismos que se han llevado a cabo en la última década en Argentina han interpelado (con matices) a los/as diversos/as actores locales que participan del campo cultural. Si bien han generado la posibilidad de (re)pensarse en y desde las complejidades específicas de la diferencia de géneros, no han logrado transversalizar los diagnósticos, diseños y ejecuciones de un *plan estratégico* de cultura pública ya que han sido aisladas y sin vínculos entre sí. Por tanto, la transversalización de los enfoques de mujeres/géneros/feminismos para garantizar la *igualdad* en el campo cultural nacional implicó que la gestión de los/as diversos/as actores que participaban en los espacios culturales se llevara a cabo según sus propios intereses, demandas y expectativas. Afirmamos entonces, que la transversalización de la perspectiva de mujeres/géneros/feminismos en las políticas culturales públicas estuvo desvinculada de la producción de las mismas resultando de ello experiencias politizadas (o despolitizadas) de formas desiguales.

En este sentido, señalamos cómo la decisión política del nuevo gobierno votado en 2015 de interrumpir el Programa de Derechos Humanos (por ejemplo) y de las escasas actividades con perspectiva de mujeres/géneros/feminismos que parecieran estar diseñándose en el Plan de cultura nacional, nos enfrenta con nuevos desafíos para pensar cómo serán significados, resistidos, cuestionados y habitados los géneros y las sexualidades en el campo de la *diversidad cultural* en los próximos años. Además, nos habilita a discutir si será necesaria (como vimos en las acciones y programas ejemplificados) la presencia de diferentes actores pertenecientes a lo que Graciela Di Marco (2011) denominó “Pueblo feminista”. Es decir que, en cada espacio institucional, social y/o territorial la posibilidad/imposibilidad de transversalizar las cuestiones de mujeres/géneros/feminismos queda vinculada a la presencia de actores sociales y/o personas que estén en *tema* y quieran problematizarlo.

Consecuentemente, proponemos para el estudio de las políticas culturales públicas y su gestión llevar a cabo etnografías de programas, proyectos y/o acciones culturales que logren visibilizar cómo las políticas públicas en el campo cultural son el resultado de matices, encuentros, desencuentros, tensiones, negociaciones y resistencias entre los/as diferentes actores que participan de las acciones socioculturales en *lo cotidiano* y/o en *lo político*. Asimismo, se lograría aportar información que mejore los niveles de coordinación y coherencia entre los diferentes programas, planes y proyectos en el campo cultural y sus diálogos con otras políticas socioculturales destinadas a las mismas poblaciones. Esto mostraría también las diferentes experiencias satisfactorias que no son leídas en el nivel macro de las políticas *exitosas* que, en muchos casos, profundizan desigualdades en torno a las identidades de género y de las diversidades sexuales. Estos diagnósticos permiti-

rían exigir a nuestros Estados el derecho de la transversalidad de mujeres/géneros/feminismos en las políticas culturales públicas para garantizar la búsqueda de *inclusión* en el acceso, producción y vivencia de lo cultural.



## Referencias

1. Este artículo es corolario de la investigación “*Política(s) y Género. Configuración de las prácticas e identidades en el escenario nacional actual desde lo cultural y sus vínculos con las desigualdades sociales y de género*”. Posdoctorado en Ciencias Sociales, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Argentina. 2015-2017. Directora: Graciela Di Marco.
2. Coincidimos con referir a la “Cuestión del género” ya que el término nos permite entender que:(...) *el género no es una propiedad de los sujetos ni es un constructo fijo y terminado, condenado a una perpetua repetición (...) Nos impulsa a detectar y explicar cómo los sujetos se en-generan en y a través de una red compleja de discursos, prácticas e institucionalidades, históricamente situadas, que le otorgan sentido y valor a la definición de sí mismos y de su realidad. Ello implica abrir el interrogante acerca de qué, cómo y por qué invisten y negocian, en y a través de estos dispositivos, posiciones y sentidos singulares*” (Bonder, 1998: 6).
3. El régimen militar en esos años había puesto en marcha una sistemática y sangrienta represión sobre las prácticas democráticas políticas y sindicales, como sociales y culturales a través del terrorismo de Estado. Dicha situación dejó un saldo histórico de 30.000 desaparecidos/as (secuestrados/as y asesinados/as) y miles de exilados/as.
4. Referimos a “géneros” para desbordar el binomio femenino-masculino e incorporar las identidades Trans que implican la materialización de diversas formas de ser y sentirse “mujeres” o “varones”.
5. Con el plural operativizamos la existencia de distintas corrientes teóricas-metodológicas que se encuentran en debate/tensión/acuerdos dentro de la llamada “teoría feminista”.
6. El proceso conocido como la “crisis de 2001” devela la capacidad de lucha y organización entre las mujeres, lo cual se materializa al observar: comedores comunitarios, cooperativas de trabajo, redes de cuidado infantil, movimientos “piqueteros”, etc.
7. Se lo denominó kirchnerismo debido a quienes han liderado el movimiento: el 25 de mayo de 2003 llegaba al gobierno el Dr. Néstor Kirchner siendo continuado su mandato en 2007 por la Dra. Cristina Fernández de Kirchner hasta el 10 de diciembre del año 2015.
8. La abreviatura LGBTTTI significa lésbico, gay, bisexual, transexual, transgénero, travesti e intersexual; las primeras 3 (LGB) son orientaciones/preferencias sexuales, las siguientes (TT) corresponden a identidades de género; la siguiente T corresponde a una expresión de género y la intersexualidad corresponde a una condición biológica.
9. Se podría observar el Programa «Manzaneras» como ejemplo de lo dicho.
10. Referimos a *enfoques de mujeres/géneros/feminismo* para incorporar a los fines de este trabajo las distintas vertientes que han venido reclamando derechos de inclusión ciudadana y que reconfiguran las políticas públicas actuales. Aclaramos, en este sentido, que en este artículo vamos a centrarnos específicamente en reflexionar sobre la inclusión del colectivo “mujeres”. No es nuestra intención homogeneizarlas conceptual y/o empíricamente, pero significarlas de esta forma nos permite entender mejor los fines de este artículo. Para profundizar en estas diferenciaciones recomendamos leer (País Andrade, 2018).
11. Entendemos la política cultural pública como una política pública referida a lo que se entiende por “cultura” en un momento y espacio determinado. La misma se delimita en y desde el conjunto de acciones de quienes detentan el poder estatal dirigido a reforzar, rechazar, confrontar y/o negociar prácticas referidas a lo cultural entre los diversos grupos sociales. Paralelamente, son acciones de y desde los diversos grupos sociales dirigidas a reforzar, rechazar, confrontar y/o negociar prácticas identitarias. Por tanto, la política (socio) cultural es un proceso político-identitario que se va reconstruyendo en una permanente complejidad dialéctica entre quienes detentan el poder del Estado y los diversos actores del campo cultural en un momento y lugar específico. Dar cuenta de este proceso permite visibilizar la

noción de cultura reconfigurada por cada grupo, lugar, momento y actor social como así también los sentidos y significados que se le otorga a lo cultural (País Andrade, 2016).

**12.** Referimos al término *agencias* partiendo de la idea de *agente*, desde Max Weber, quien entiende que: “(...) los actores sociales actúan intersubjetivamente respondiendo según las formas de actuar de los ‘otros’, en concordancia con sus propios intereses y de acuerdo con sus cosmovisiones y sus valores culturales” (Catullo 2006: 42). En este sentido, la cultura es “(...) una sección limitada de la infinitud desprovista del sentido del acaecer universal, a la cual los seres humanos otorgan sentido y significado” (idem).

**13.** Pensamos en las características de “lo femenino” y “lo masculino” que naturalizan desigualdades sociales amparadas en las diferencias anatómicas de las personas y que se (re)producen/tensionan en las diferentes performances corporales de los grupos trans, campañas contra la violencia sexual, homofóbica, etc., muestras teatrales, fotográficas, televisivas, interacciones y denuncias a través de las redes sociales, etc.

**14.** Para profundizar en estas leyes se sugieren los siguientes links: Ley 26.743. Ley de Identidad de Género, Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/195000-199999/197860/norma.htm>. Ley 26.618 y Decreto 1054/10. Ley de Matrimonio Igualitario. Código Civil. Matrimonio Civil. Su modificación. Disponible en: <https://soydondenopienso.wordpress.com/2010/07/22/ley-26-618-y-decreto-105410-ley-de-matrimonio-igualitario/> Ley 26.842. Ley de Prevención y sanción de la trata de personas y asistencia a sus víctimas, Disponible en:

<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9763.pdf>. Ley 26.485. Protección Integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en los Ámbitos en que Desarrollen sus Relaciones Interpersonales. Disponible en: <http://feim.org.ar/2017/05/09/ley-26-485-proteccion-integral-para-prevenir-sancionar-y-erradicar-la-violencia-contra-las-mujeres-en-los-ambitos-en-que-desarrollen-sus-relaciones-interpersonales/>

**15.** Desde las ciencias sociales existe cierto acuerdo en utilizar el término patriarcado para dar cuenta de la organización social humana desde la instalación de las religiones judía-cristiana e islámica y su profundización a través del feudalismo. Esta forma de consolidación social se caracteriza por la hegemonía del señor feudal y la iglesia católica, y encuentra analogía en la autoridad del patriarca donde los varones eran reconocidos por la comuna como cabeza de familias. En otras palabras, desde tiempos lejanos las construcciones de género de nuestras sociedades occidentales han producido y (re)producido a través de la historia diferentes espacios y roles sociales de presencia/ausencia que conformaron diferencias y desigualdades entre hombres y mujeres.

**16.** Para profundizar en las características que tomaron en Argentina las políticas culturales de la década recomendamos leer el estudio de caso del Programa Cultural en Barrios (País Andrade, 2011).

**17.** Pensemos en los procesos políticos, sociales y culturales que se han ido configurando en toda América latina, en muchos casos expresados en las reformulaciones de las propias Constituciones nacionales como ejemplifican Ecuador y Bolivia.

**18.** En la región se pueden observar estos procesos en los surgimientos de los feminismos indígenas, comunitarios y/o populares, por ejemplo. En este sentido se recomienda la lectura de los siguientes textos: “Feminismos desde Abya Yala. Ideas y Proposiciones de las Mujeres de 607 Pueblos de Nuestra América” de Francesca Gargallo Celantani (2014); “La guerra contra las mujeres” de Rita Segato (2016); “Feminismos Populares. Pedagogías y Políticas” de Claudia Korol (2016), entre otros.

**19.** En este sentido –y en otros trabajos (Benedetti y otras, 2013)–, se ha analizado cómo las relaciones entre el Estado y el espacio cultural reconocen un vasto tratamiento en las ciencias sociales en relación con la producción, circulación, consumo, gestión y patrimonialización en el contexto del *desarrollo* y la *diversidad*.

**20.** Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos: Disponible en <http://www2.ohchr.org/spanish/law/ccpr.htm>; Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Disponible en <http://www2.ohchr.org/spanish/law/cescr.htm>.

**21.** La Carta Internacional de Derechos Humanos está compuesta por La Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y sus dos protocolos facultativos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Asimismo, a través de

la ratificación de los tratados internacionales, los Estados asumen las obligaciones de respetar, proteger y realizar la totalidad de los derechos humanos consignados en los tratados. Ahora bien, “ambos derechos” (DCPP y el DESC) son parte de un todo (DD.HH.) estando presentes en la Declaración Universal de Derechos Humanos y representan para el Estado obligaciones positivas; requieren de la ejecución de diversas acciones por parte del Estado; obligan a los Estados a adoptar medidas inmediatas para darles efectividad, aun cuando el Estado tenga escasez de recursos; son concebidos como derechos exigibles por aquellos que adscriben a visiones del Estado como Estado mínimo en el marco del derecho privado clásico; podemos decir que los DESC mantienen diferencias de grado y no sustanciales con los derechos civiles y políticos. Es decir, en su conjunto todos los derechos humanos suponen la creación de condiciones institucionales y un complejo de obligaciones positivas y negativas por parte del Estado.

22. Consecuentemente, nuestras investigaciones vienen profundizando los estudios sobre las políticas públicas argentinas desde una perspectiva de géneros (del Río Fortuna y otras, 2013) destinadas a construir cultura como recurso económico, político y/o simbólico (Autora; 2015, 2016).

23. El Ministerio de Cultura de la Nación Argentina se crea el 7 de mayo de 2014 y se designa a Teresa Adelina Sellares, conocida como Teresa Parodi (cantautora argentina) como Ministra del mismo. Hasta la fecha de su creación había funcionado como una Secretaría. La función del Ministerio de Cultura de la Nación era planificar y ejecutar estrategias para la promoción, rescate, preservación, estímulo, acrecentamiento y difusión, en el ámbito nacional e internacional.

24. Programa orientado a lograr que los niños y las niñas sean parte de los procesos culturales. La propuesta no trata solamente de garantizar el acceso a una cultura de calidad o hacerlos partícipes de las políticas culturales planificadas; busca, además, fundar una alianza estratégica con los chicos y las chicas para construir en conjunto la cultura que queremos.

25. El programa nació en 2005, con la intención de multiplicar espacios de debate en toda la Argentina. El punto de partida es la certeza de que el diálogo y la reflexión son herramientas fundamentales e imprescindibles para construir una sociedad más plural e inclusiva. El objetivo sencillo, pero ambicioso: a través de encuentros y conferencias gratuitos, intelectuales, funcionarios/as, científicos/as, artistas, economistas y periodistas de todo el país comparten y ponen en discusión sus opiniones, experiencias y conocimientos ante el público, en torno a una amplia diversidad de temáticas culturales, sociales, educativas, políticas y económicas, buscando interacción y reflexión conjunta. Los ejes centrales de debate de 2014 fueron: medios de comunicación; economía y fondos buitres; rol y políticas de Estado; inclusión; identidad; energía; derechos humanos; género y cultura. Además, para acompañar y fortalecer los procesos de transformación social del país, el programa apunta a generar actividades culturales junto con Casas del Bicentenario, centros culturales, Puntos de Cultura, bibliotecas populares, sociedades de fomento y clubes, entre otros organismos, para así llegar a todos los puntos del país, de un modo horizontal y descentralizado. En 2014 se incorporan dos novedades: el ciclo *Ocho mujeres. Cinturas cósmicas del sur*, que proponía reflexionar a través del teatro y la poesía latinoamericanos, y homenajear a las mujeres escritoras de América latina; y las Revistas Orales, ediciones multidisciplinares en soporte digital, donde se trataban asuntos de actualidad nacional, como diálogo interreligioso y género.

26. El Programa Puntos tiene como objetivo promover la organización popular a través de la cultura comunitaria. Las organizaciones seleccionadas para formar parte del Programa reciben apoyo económico y equipamiento multimedia para registrar sus acciones y producir materiales de comunicación. Además, forman parte de una red federal de organizaciones socioculturales de intercambio y cooperación de experiencias de desarrollo comunitario. Esta Red Nacional de Puntos de Cultura está integrada por 250 organizaciones sociales y comunidades indígenas de todo el país, que fueron seleccionadas en las dos primeras convocatorias del Programa, realizadas en 2011 y 2012.

27. El Programa tiene como objetivo promover prácticas de participación que, desde una perspectiva integral de los derechos humanos, permitan reflexionar acerca de las problemáticas presentes en nuestra sociedad. A través de charlas, talleres y muestras, se busca concientizar acerca de la trata de personas, la equidad de género, la erradicación de la violencia institucional y el trabajo infantil; fortalecer el accionar de los organismos de Derechos Humanos nacionales, en pos de alcanzar “memoria, verdad y justicia”, recuperando las historias de vida de los/as detenidos/as desaparecidos/as, y prestar apoyo a las organizaciones sociales orientadas a la promoción de estos objetivos. Estas iniciativas permiten

facilitan la comprensión de los derechos culturales, que constituyen aspectos esenciales para la construcción de una sociedad más justa y democrática.

28. Es decir, no se subrayan las diferencias económicas, culturales y/o sexuales existentes entre el propio colectivo “mujeres”; como tampoco se incluyen las complejidades de las personas cuyos cuerpos han sido feminizados (travestis, trans, etc.), ni aparecen los estudios y observancias de los colectivos de “varones” (no se complejiza la necesidad de pensar también otros tipos de masculinidades para ser resignificadas en las posibles transformaciones culturales actuales), por ejemplo.

29. La *espectacularización de la cultura* es una característica presente en la gestión de gobierno actual.

30. Una de las direcciones que pensaban tomar en 2016, luego del diagnóstico territorial, refería a intervenir en menos territorios y centrarse en los lugares donde más dificultades concretas habían detectado. No obstante, la gestión cambió y con ello el Programa desapareció.

## Bibliografía

Abéles, M. (1997). La antropología política: nuevos objetivos, nuevos objetos. *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, N° 53: Antropología - Temas y Perspectivas: I. más allá de las lindes tradicionales. Recuperado de <http://www.unesco.org/issj/>

Aguilar, P. L. (2011). La feminización de la pobreza: conceptualizaciones actuales y potencialidades analíticas. *Revista Katálysis*, Vol. 14 (1), Brasil: Universidade Federal de Santa Catarina Santa Catarina, 126-133.

Anzorena, C. (2013). *Mujeres en la trama del Estado: Una lectura feminista de las políticas públicas*. Mendoza. Argentina: Ediunc.

Benedetti, C., Cardini, L. y País Andrade, M. (2013). Estado, políticas públicas y cultura en tres experiencias de investigación socioantropológica. Actas de las Séptimas Jornadas de Investigación en Antropología Social. Facultad de Filosofía y Letras. Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires. Argentina. Recuperado de <http://www.aacademica.com/000-063/117.pdf>

Bonder, G. (1998). Género y Subjetividad: avatares de una relación no evidente. En Montecino, S. y Obach, A. (Ed.). *Género y Epistemología. Mujeres y disciplinas*. (PIEG), Santiago de Chile. Chile: Universidad de Chile, 9-46.

Catullo, M. R. (2006). *Ciudades relocalizadas. Una mirada desde la antropología Social*, Buenos Aires. Argentina: Biblos.

Del Río Fortuna, C., González Martín, M. y País Andrade, M. (2013). Políticas y género en Argentina. Aportes desde la antropología y el feminismo. *Revista Encrucijadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales*, Junio, N° 5. Salamanca. España: Universidad de Salamanca, 54-65.

Di Marco, G. (1997). Las mujeres y la política en los '90. En Schmukler, B. y Di Marco, G. (1997). *Madres y democratización de las familias en la Argentina contemporánea*, Buenos Aires. Argentina: Biblos.

Di Marco, G. (2003). Movimientos sociales emergentes en la sociedad argentina y protagonismo de las mujeres. *Segunda época*, volumen VIII, 15-36.

Di Marco, G. (2005). *Democratización de las familias. Estrategias alternativas para la implementación de programas sociales*. Buenos Aires. Argentina: Baudino Editores.

Di Marco, G. (2011). *El Pueblo Feminista. Movimientos sociales y lucha de las mujeres en torno a la ciudadanía*. Buenos Aires. Argentina: Biblos.

Ejea, T. (2011). *Poder y creación artística en México. Un análisis del Fondo Nacional para la Cultura y las Artes (FONCA)*. México DF. México: Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco.

Falquet, J. (2003). Mujeres Feminismo y Desarrollo. Mujeres feminismo: un análisis crítico de las políticas de las instituciones internacionales. En *Desacatos*, primavera N° 11. México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, 13-35.

Foucault, M. (1978). La «gouvernementalité». Curso del College de France, año 1977-1978. «*Seguridad, territorio y población*», 4° lección, 1 de febrero de 1978, Aut-Aut, N° 167-168, 12-29.

Fraser, N. (2009). Feminism, Capitalism and the Cunning of History. *New Left Review*, 56.

García Canclini, N. (2005). Todos tienen cultura. ¿Quiénes pueden desarrollarla? Conferencia para el

- Seminario sobre Cultura y Desarrollo en el Banco Interamericano de Desarrollo. Washington. EE.UU.: Georgetown University.
- Gargallo Celantani, F. (2014). *Feminismos desde Abya Yala. Ideas y Proposiciones de las Mujeres de 607 Pueblos de Nuestra América*. México DF, México: Ed. Corte y Confección.
- Giménez, G. (2007). *Estudios sobre la cultura y las identidades sociales*. México DF. México: CONACULTA/ITESO.
- Grassi, E. (2003). *Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame*. Buenos Aires. Argentina: Editorial Espacio.
- Grassi, E. (2009). Políticas sociales y género: una problematización del concepto de exclusión y la participación social de las mujeres. En *Leituras de Resistencia. Corpo, Violencia e Poder* (vol. II), compilado por C.S. Tornquist *et al.* Florianópolis. Brasil: Ed. Mulheres, 241-267.
- Jelin, E. (2009). Género y familia en la política pública: una perspectiva comparativa Argentina-Suecia. *Interseções: Revista de Estudos Interdisciplinares* (Rio de Janeiro), año 11, N° 2, 35-55.
- Jelin, E. ed. (1990). *Women and social change in Latin America*. Londres. Reino Unido: Zed Books.
- Kliksberg, B. (2000). El rol del capital social y de la cultura en el proceso de desarrollo. En Kliksberg, B. y Tomassini, L. (Comps.). *Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo*. Buenos Aires. Argentina: Fondo de Cultura Económica.
- Korol, C. (2016). *Feminismos Populares. Pedagogías y Políticas*, Buenos Aires. Argentina: Ed.Chirimbote/ Ed América Libre/ Ed. El Colectivo.
- Manzanal, M. (2006). Regiones, territorios e institucionalidad del Desarrollo Local. En Manzanal, M., Neiman, G. y Lattuada, M. (comps.). *Desarrollo rural. Organizaciones, instituciones y territorios*. Buenos Aires, Argentina: Ciccus, 21-50.
- Merchán, C. (2001). La participación de la mujer en la dirección del movimiento de resistencia. Posibilidades y obstáculos actuales. Ponencia (edición digital, dic.2001). Recuperado de <http://www.rebellion.org/docs/4859.pdf>
- Miller, T. y Yúdice, G. (2004). *Política cultural*. Barcelona, España: Gedisa.
- País Andrade, M. (2011). *Cultura, Juventud, Identidad: una mirada socioantropológica del Programa Cultural en Barrios*, Buenos Aires, Argentina: Estudios Sociológicos Editora.
- País Andrade, M. y Molina Roldán, A. (Comp.). (2013). *Cultura y desarrollo en América latina. Actores, estrategias, formación y prácticas*. Buenos Aires. Argentina: Ediciones Cooperativas / México: De la Vega editores.
- País Andrade, M. (2014). Lo cultural' desde una perspectiva de género. Políticas, Desarrollo y Diversidad. *Revista Horizontes Sociológicos. Revista de la Asociación Argentina de Sociología (ALAS)*, Publicación Internacional de Ciencias Sociales, Año 2, N° 4, 126-138.
- País Andrade, M. (2015). Avances y limitaciones en la política cultural argentina y su gestión desde una perspectiva de género. En *#PensarLaCulturaPública. Apuntes para una cartografía nacional*, Subsecretaría de Cultura Pública y Creatividad, Ministerio de Cultura de la Nación. Buenos Aires. Argentina, 18-35.
- País Andrade, M. (2016). *Identidades culturales en y desde las fronteras. Un enfoque de género a la(s) políticas y a la(s) práctica(s) culturales juveniles*. Buenos Aires. Argentina: Antropofagia.
- País Andrade, M. (Compiladora) (2018). *Experiencias interdisciplinarias de intervención/investigación desde una perspectiva de géneros*. Buenos Aires. Argentina: CICUUS (En prensa).
- Rauber, I. (2002). Mujeres Piqueteras: el caso de argentina. *Genève: iuéd-efi*; Paris: L'Harmattan. Recuperado de [http://graduateinstitute.ch/files/live/sites/iheid/files/sites/genre/shared/Genre\\_docs/2887\\_Actes2002/07\\_rauber.pdf](http://graduateinstitute.ch/files/live/sites/iheid/files/sites/genre/shared/Genre_docs/2887_Actes2002/07_rauber.pdf), pp. 159-165.
- Rodríguez Gustá, A. L. y Caminotti, M. (2010). Políticas públicas de equidad de género: las estrategias fragmentarias de la Argentina y Chile. *Revista SAAP*, 4 (1). Recuperado [http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S185319702010000100003&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S185319702010000100003&lng=es&tlng=es)
- Segato, R. (2016). *La guerra contra las mujeres*. Madrid. España: Traficantes de Sueños.
- Shore, C. y Wright, S. (1997). Introduction: Policy. A new field of anthropology. *Anthropology of Policy: Critical Perspectives on Governance and Power*. London. United Kingdom: Routledge, 3-39.
- Throsby, D. (2008). *Culture in Sustainable Development: Insights for the future implementation of*

art. 13 *Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions*, Sidney. Recuperado de <http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001572/157287e.pdf>  
Wedel, J., Shore, C., Feldman, G. and Lathrop, S. (2005). Toward an Anthropology of Public Policy. In *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 30-51. Recuperado de <http://ann.sagepub.com/cgi/content/abstract/600/1/30>  
Wittig, M. (1986). The Mark of Gender. In *Feminist Issues* 5.2 (1985), 3-12.

**Páginas web consultadas**

Secretaría de Políticas Socioculturales:

<http://www.cultura.gob.ar/areas/subsecretaria-de-politicas-socioculturales/>

Ministerio de Cultura de la Nación: <http://www.cultura.gob.ar/>

Recibido: 20/02/17. Aceptado: 29/05/2017.

Marcela País Andrade, "La transversalización del enfoque de géneros en las políticas culturales públicas: el caso del Ministerio de Cultura argentino". *Revista Temas y Debates*. ISSN 1666-0714, año 22, número 35, enero-junio 2018, pp. 161-180.

## Libro: **La vida social del mundo político. Investigaciones recientes en sociología política**

Gabriel Vommaro y Mariana Gené (compiladores)

Ediciones UNGS, Los Polvorines, 2017 (351 pp.)

### **Noelia Belén Noya Iglesias**

Becaria del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, en la Universidad de General Sarmiento, Argentina.

E-mail: noelianoya\_@hotmail.com

*La vida social del mundo político. Investigaciones recientes en Sociología Política* es una reciente obra conformada por una introducción general, doce artículos y un epílogo reunidos por los sociólogos argentinos Gabriel Vommaro y Mariana Gené. A través de las investigaciones de fuerte raigambre empírica que lo componen se desprenden los “avances” y nuevos objetos de la clásica pero renovada perspectiva de la sociología política, como así también, los interrogantes que se abren en un campo que está en resurgimiento.

La propuesta de la obra es clara y frontal: un programa académico de recuperación de una sociología de lo político y de la política que renueve el debate luego de años en los que la perspectiva politicista de sesgo institucionalista dominó el campo para pensar la política argentina. Dicha empresa fortalece el lazo con los clásicos que dieron nacimiento a la sociología argentina (Germani, De Imaz, entre otros) pero de una forma frescamente renovada. El llamado heurístico de la obra nos recuerda lo evidente pero solapado en los últimos años de academia nacional: no hay política escindida de la vida social en la cual se desarrolla. En este sentido, en diálogo crítico con la sociología política clásica, el ensayo político y la teoría y ciencia política, el libro vigoriza la pregunta social por lo político, aquel espacio donde política y “mundo de la vida” se entrelazan.

Dicha pregunta, al proponerse hacer inteligible el mundo social de lo político en su complejidad, conlleva necesariamente salir de miradas fragmentarias y formular un diálogo interdisciplinario. Coherentes con la propuesta, los artículos que conforman la obra nos muestran de forma concreta cómo la sociología política se nutre de la historia, la antropología, la ciencia política y la economía.

Enmarcados en una perspectiva comprensiva de los fenómenos, entendiendo que “el mundo político es un mundo moral y cognitivamente constituido” (Vommaro y Gené, 2017: 17), los autores abordan sus objetos desde una variedad de teorías y metodologías. Así, cumplen con creces el desafío manifiesto de la publicación: superar las limitaciones disciplinares dando lugar a la complejidad y pluralidad de lo que reconocemos como “político” sin por ello abandonar la pretensión de rigurosidad y sistematización. El compromiso metódico que atraviesa cada uno de

los artículos se observa fundamentalmente en las implacables construcciones de los objetos abordados y los rigurosos trabajos de campo sin prejuicios, como fue mencionado, al diálogo de teorías y disciplinas. Esta variedad, lejos de expresarse de forma caótica, esgrime riqueza analítica conjugada en la unidad de una perspectiva que se manifiesta a través de sus autores como específica e híbrida a la vez; o mejor dicho, cuya parte de especificidad reside en su hibridez.

La enunciada diversidad se ordena coherentemente en relación a los cuatro apartados que conforman la obra. Cada uno de ellos sitúa un recorte en el cual la sociología política ilumina nuevas dimensiones de los objetos en cuestión; así en ellos la perspectiva dialoga con: 1) las instituciones políticas (a través de los casos: partidos, burocracias de Estado y sindicatos); 2) las formas de ejercer la política y los saberes prácticos que implica; 3) las instituciones económicas; y por último 4) con la misma ciencia política.

La introducción a cargo de los compiladores, Gabriel Vommaro y Mariana Gené contextualiza la sociología política argentina en un momento lógico y cronológico, y explicita de forma práctica el diálogo que establece la perspectiva con las disciplinas de las ciencias sociales. En este mismo acto se describen las particularidades que la definen; de forma no exhaustiva se pueden mencionar: la relevancia de lo empírico, el anclaje en la sociología comprensiva de corte weberiano, el observar la política cotidiana —aquella que no está en los grandes eventos, ni en las sobresalientes figuras del arco político mediático—, y el no perder de vista la dimensión política de objetos que a priori parecerían mantenerse ajenos al poder, como podrían ser ciertos fenómenos culturales o económicos. Así mismo, los autores anticipan tanto los límites como las múltiples promesas y potencialidades propias de una perspectiva en resurgimiento.

La primera parte, conformada por tres artículos, se centra en tres instituciones clásicas de las ciencias sociales: los partidos políticos, el Estado y los sindicatos. En primer lugar, Gabriel Vommaro en “Los partidos y sus mundos sociales de pertenencia: repertorios de acción, moralidad y jerarquías culturales en la vida política” realiza un análisis de la actividad político-partidaria del PRO desde una perspectiva que estudia lo que el autor entiende como “la dimensión cultural” de la política. En un contexto en el cual se debate sobre la relevancia de las estructuras partidarias para la comprensión de la política, el estudio trazado reivindica con sustento analítico su importancia y expone su propuesta de estudiar al partido desde una perspectiva que lo trasciende para comprenderlo como parte de un entramado sociocultural que le da sentido. Introducirse en la dimensión social y cultural del partido le permite al autor comprender las particularidades de un *ethos* político que define jerarquías, permite la resolución de problemas organizativos como el reclutamiento de militantes y candidatos y crea complicidades ideológicas.

En el segundo artículo que conforma la obra, “Descifrar mundos estatales. Sobre la circulación de autoridad en las burocracias públicas”, Luisina Perelmiter estudia el desplazamiento de funcionarios en el interior del Ministerio de Desarrollo Social a través de técnicas etnográficas que se introducen dentro de la micro-política cotidiana de la institución. El análisis de los itinerarios de dos agentes ministeria-

les de distinta jerarquía le permite reconstruir e interpretar las lógicas organizacionales que se entretajan en los modos y criterios de circulación de la autoridad. El artículo, situado en un contexto particular como es la expansión organizacional que caracteriza al mandato de Alicia Kirchner, es un sólido aporte metodológico sobre la comprensión que emerge del entrecruce analítico entre el análisis de perfiles y trayectorias y las tramas organizacionales que las hacen inteligibles.

Como cierre de este primer módulo encontramos “Entre la descomposición y la recomposición sindical. Una apuesta por la sociología política” de Martín Armelino. El autor retoma un tema clásico del origen de la sociología política argentina: el sindicalismo, posicionándose en un enfoque que discute con las perspectivas dominantes de abordaje de dicho objeto: la ciencia política y la sociología de los movimientos sociales. El autor logra salirse por la tangente de estos paradigmas construyendo la noción “concepciones de sindicalismo”, a través de la cual analiza dos gremios de empleados públicos con posiciones divergentes ante el avance neoliberal de los años noventa. Su artículo es otro ejemplo de la vacancia que viene a suplir la sociología política, en este caso específicamente, preguntando y respondiéndose por los perfiles y patrones políticos y culturales de cada organización para comprender sus propios objetivos propuestos y caminos elegidos en una coyuntura particular.

El segundo módulo que ordena la obra, llamado “Saberes expertos y sentido práctico en el mundo político”, indaga en la producción de saberes de quienes hacen a la vida política. En el artículo que da inicio al apartado “El estudio de los problemas públicos. Un balance basado en una investigación sobre la corrupción”, Sebastián Pereyra propone y desarrolla herramientas conceptuales y una estrategia de abordaje para el análisis de los problemas públicos a partir del estudio de la corrupción en Argentina en la década de 1990. A partir de este caso, recorre el ciclo que atraviesa un problema público: la formulación de demandas, las estrategias de movilización y publicidad y, por último, los mecanismos de estabilización del problema. A su vez, dicho análisis es realizado poniendo la mirada en tres ámbitos en los cuales el tema obtuvo relevancia: el mundo de las ONGs, el periodismo y la política profesional. El autor, si bien se posiciona explícitamente más cerca del constructivismo, desarrolla un interesante juicio respecto a la construcción epistemológica de los objetos de estudio. En este sentido, Pereyra advierte respecto al punto de vista externo con el cual se suele trazar el fenómeno a analizar, evaluación reconocida al juzgar posiciones técnicas pero el autor vislumbra que las perspectivas críticas no siempre logran sortear dicho obstáculo.

A continuación, Mariana Gené, en “Políticos profesionales, pero ¿de qué tipo? Recursos y destrezas de los “armadores políticos” ante sus diferentes públicos” se pregunta por la diversidad de formas en las que se ejerce y evalúa la actividad política. Específicamente se interroga por las particularidades de la profesión política a través de un análisis situado en el Ministerio del Interior, en Argentina, desde la vuelta de la democracia hasta el año 2007. Realizando un estudio de trayectorias, sociabilidades y redes de pertenencia de sus principales cuadros dirigentes se introduce en los saberes, prácticas y destrezas específicas, legítimas y legitimadas en

el interior de la institución. El estudio trasciende el análisis de perfiles y trayectorias para relevar la importancia y articulación entre este tipo de rol y la posibilidad de perpetuar la gobernabilidad en democracia.

El apartado es concluido con el artículo de Matías Landau “Sociología, política y gobierno de la ciudad en perspectiva histórica: reflexiones a partir del caso porteño”. En él, el autor analiza la metamorfosis que atraviesa el gobierno de la ciudad de Buenos Aires entre 1880 y 1917 a través de tres interrogantes que funcionan como faro: *¿Qué es Buenos Aires (en términos de cuerpo colectivo)?, ¿Cómo gobernarlo? y ¿Quiénes deben hacerlo?* A través de un riguroso trabajo de archivo, fundamentalmente de análisis de debates parlamentarios, Landau reconstruye los argumentos de diputados y senadores que permiten observar el escenario cambiante en relación a estas tres aristas. Un estudio que privilegia seguir las sinuosidades que plantea el objeto empírico acudiendo a diversas perspectivas teóricas y evitando el encorsetamiento en tradiciones conceptuales rígidas. Una mirada transdisciplinaria en la cual dialogan nutriéndose entre sí la sociología, la historia y el análisis político.

En la tercera parte de la obra se analizan lógicas y prácticas desde la perspectiva sociopolítica e las instituciones económicas y mercantiles a través de casos muy diversos entre sí. Mariana Heredia, en “Política y decisión: la razonabilidad de la acción política a través de la historia de la convertibilidad”, reconstruye la cartografía de razonabilidades desplegadas que fueron parte del proceso de elaboración y toma de decisión de esta medida económica. Discutiendo con un enfoque puramente estratégico de las acciones políticas, ilumina el lugar de la incertidumbre, las controversias, las moralidades y la información disponible como parte del escenario en el cual se desplazaron e intervinieron los actores involucrados.

A continuación, en “La sociología moral del dinero. Algunos aportes para la sociología política”, Ariel Wilkis, a través de escenas etnográficas situadas en torno a una cooperativa de cartoneros analiza los juicios morales que se esgrimen sobre la obtención, circulación y destino del dinero. Su indagación permite comprender cómo en los vínculos e intercambios mediados por el dinero se expresa un orden social en el cual intervienen jerarquías morales enlazadas a jerarquías monetarias. El artículo expresa de forma consolidada su propuesta: una sociología moral del dinero, lo cual representa “descifrar la vida social como un espacio continuo donde las jerarquías morales son creadas y mantenidas monetariamente” (Wilkis, 2017: 227).

Cerrando el apartado emerge “Negocios privados e intervención estatal. Elementos para una sociología política de los mercados de la seguridad”. En él, Federico Lorenc Valcarce demuestra la potencialidad de la sociología política para la comprensión del funcionamiento de los mercados en general, ya que las agencias estatales por medio de sus regulaciones intervienen en ellos, pero en particular para el abordaje del mercado de la seguridad privada. Partiendo del hecho de que el monopolio legítimo de la violencia dentro de un territorio deja de ser exclusivo del Estado, el artículo se centra en revelar cómo la mercantilización de la seguridad no es producto de una mera delegación del Estado a causa de su crisis, ni sólo

una privatización, sino que es resultado de un proceso dinámico en el que el Estado, como entidad múltiple y contradictoria, junto con otros agentes contribuye a producir “una concepción de la seguridad privada como forma legítima de protección de los bienes y las personas” (Lorenc Valcarce, 2017: 240). El autor despliega su argumento focalizando en tres aristas que evidencian el ejercicio e involucramiento del Estado en la producción de la seguridad privada: 1) la reconversión de funcionarios (militares y policías) en el interior del servicio de seguridad privada; 2) la regulación política de la actividad de la seguridad; y 3) el consumo del mismo Estado de los servicios de vigilancia y protección privados.

En el cuarto apartado del libro “Ciencia política y sociología política: diálogos y debates” nos encontramos con tres textos. El primero y el segundo revisan la obra de dos estandartes argentinos de los estudios de lo político: Gino Germani y Guillermo O’Donnell. Germán Pérez en “El enigma populista. Gino Germani: orígenes y actualidad de la sociología política argentina” analiza la obra germaniana en su contexto de producción a fin de recuperar aspectos nodales de esta perspectiva que permitan dar lugar a una refundación del aparato conceptual de la sociología política. Pérez, tomando los estudios del populismo de Germani, a través de la discusión con la ciencia política y fundamentalmente con la teoría política de corte posfundacional, se propone insertar a la perspectiva en el debate contemporáneo enfatizando su riqueza de articulación concienzuda tanto entre lo político, lo económico y social, como entre lo micro y lo macro. El resultado: la conceptualización de “gramáticas políticas”, una categoría multidimensional y transdisciplinaria, como propia del potencial analítico de la sociología política.

En relación a otro clásico, Jacqueline Behrend en “Guillermo O’Donnell y la política subnacional: un diálogo entre la ciencia política y la sociología” recupera el legado del autor, focalizando la mirada en su perspectiva de análisis de la democracia para desde allí observar el fructífero entrecruce entre ciencia política y sociología. El artículo revela cómo la obra de Guillermo O’Donnell, al instalar la pregunta por la democracia no ya exclusivamente en un marco nacional sino a una escala menor que permita observar las variaciones territoriales, sitúa una piedra fundante para el desarrollo de una agenda de los estudios de la política subnacional. Dominio del saber que se ha visto vastamente enriquecido en los últimos años pero cuyo crecimiento sigue en progreso.

Si bien hasta el momento toda la obra se centra en el caso argentino desde la perspectiva de autores argentinos, hacia el final, el libro cruza las fronteras incorporando las voces de colegas brasileños y chilenos. El último artículo “Ganancias y pérdidas analíticas de la autonomía disciplinar: la relación entre ciencia política y sociología política en Brasil” de Renato Perissinotto y Fernando Leite recorre el desarrollo de la ciencia política como disciplina autónoma en Brasil. A partir del abordaje de tres temas nodales en el interior de las ciencias sociales —el Estado, las elites políticas y la democracia— evalúan las “pérdidas y ganancias” de la automatización de la disciplina dominada por el enfoque institucionalista de la teoría de la elección racional. En este marco, los autores toman posición y delimitan una propuesta: el “retorno prudente al espíritu analítico de la sociología política” en-

tendido fundamentalmente como la posibilidad de establecer articulaciones entre fenómenos políticos y estructuras sociales.

A modo de cierre, el politólogo chileno Juan Pablo Luna, desarrolla un “Epílogo” en el cual aporta al debate en torno a la escisión entre sociología y ciencia política más allá del contexto argentino. Luna pone sobre el tapete vicios y prejuicios de ambas disciplinas y propone una serie de indicios para suturar dicha hendidura que deja consecuencias no menores como la pérdida de complementariedad y un vacío teórico que ninguna disciplina puede subsanar por sí sola. El desafío que expone no es sencillo pero no por ello imposible: salir del campo de certezas en el que cada disciplina se legitima, practicar la interdisciplina (más que proclamarla) y “ser menos autoconscientes” de los excesos y limitaciones que desde el enfoque propio conlleva el otro dominio de saber.

En fin, *La vida social del mundo político*, es el resultado de un serio compromiso de los investigadores que se encuentran detrás de cada uno de estos artículos, el cual se manifiesta tanto en una evidente problematización conceptual y consistencia empírica de sus objetos de estudio, como en dar lugar a la reflexión epistemológica y heurística sobre los logros, puntos ciegos y potencialidades de la sociología política. Una obra que por la diversidad que hace a su unidad resulta una fuente inspiradora y recurso práctico para poner en diálogo disciplinas, teorías y metodologías en el interior de la perspectiva en cuestión. Sin más, un firme terreno para una renovada y prometedora agenda de desafíos intelectuales sobre lo político y la política.

