





*Revista*

**Perspectivas *de***  
**Políticas Públicas**

**Vol. 6 No. 11, julio-diciembre 2016**

**Departamento de Planificación y Políticas Públicas**  
**Universidad Nacional de Lanús**  
**Argentina**



**Revista**  
**Perspectivas de Políticas**  
**Públicas**

Año 6 No. 11  
Publicación semestral  
del Departamento de Planificación  
y Políticas Públicas

Propietario:  
Universidad Nacional de Lanús

Registro de la Propiedad  
Intelectual nro. 5.276.194

ISSN 1853-9254 (edición impresa)  
ISSN 2362-2105 (edición digital)

[www.revistas.unla.edu.ar/perspectivas](http://www.revistas.unla.edu.ar/perspectivas)

Revista catalogada  
“Nivel 1” por el  
CAICYT

Se imprimió en  
Easy Graph-Gráfica Fácil S.A.  
Manuel Castro 851/855.  
Remedios de Escalada,  
Provincia de Buenos Aires

**Universidad Nacional de Lanús**

Rectora *Ana Jaramillo*  
Vicerrector *Nerio Neirotti*

**Departamento**  
**de Planificación y Políticas Públicas**

Director *Francisco José Pestanha*

**Comité Editorial**

*Paula Amaya*, Universidad Nacional Arturo Jauretche  
*Horacio Cao*, Universidad de Buenos Aires  
*Orietta Favaro*, Universidad Nacional del Comahue  
*Belén Fernández*, Universidad Nacional de Lanús  
*Juan Carlos Geneyro*, Universidad Nacional de Lanús  
*Oscar Madoery*, Universidad Nacional de Rosario  
*María Elena Martínez*, Universidad Nacional de La Plata  
*Silvina Pezzetta*, Universidad de Buenos Aires  
*Diego Raus*, Universidad Nacional de Lanús  
*Maximiliano Rey*, Instituto Nacional de Administración Pública  
*Cecilia Varela*, Universidad de Buenos Aires  
*Gabriel Vommaro*, Universidad Nacional de General Sarmiento

**Staff de la Revista**

Director *Carlos M. Vilas*  
Secretaría de Redacción *Mariano Baladrón*  
Colaboradores *Fernando Durán / Sebastián Cruz Barbosa*

Diseño *Dirección de Diseño y Comunicación Visual UNLa*  
Director *Claudio Loiseau*

*Revista*  
**Perspectivas de  
Políticas Públicas**

**Misión**

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

**Purpose**

*Perspectives on Public Policies Review* is published every six months by Universidad Nacional de Lanús (Argentina). It is addressed to a broad variety of specialists, researchers, graduate students, and policy makers on fields such as Political Science, Sociology, Public Administration, Public Law or any other policy-oriented field or approach focusing on the analysis and evaluation of public policies and the role displayed therein by the state, government and non-governmental agencies, and social actors. Every contribution is submitted to peered review.



Revista  
Perspectivas de Políticas Públicas

Departamento de Planificación  
y Políticas Públicas

**Universidad Nacional  
de Lanús**

Dirección Postal:  
29 de Septiembre 3901  
1826 Remedios de Escalada  
Pcia.de Buenos Aires, Argentina  
Tel: (+54 11) 5533-5600  
int. 5138 / Canjes: int. 5225  
perspectivas@unla.edu.ar  
www.unla.edu.ar

Los textos publicados en la Revista  
Perspectivas de Políticas Públicas  
son responsabilidad exclusiva de sus  
autores y no reflejan necesariamente  
la opinión de la Dirección ni de  
la UNLa y sus autoridades.

### **Consejo Asesor**

*Gerardo ABOY CARLÉS,*  
Universidad Nacional de San Martín, Argentina  
*Norberto ALAYÓN,*  
Universidad de Buenos Aires, Argentina  
*Luis Fernando AYERBE,*  
Universidad del Estado de São Paulo, Brasil  
*José BELL LARA,*  
Universidad de La Habana, Cuba  
*Emelio BETANCES,*  
Gettysburg College, Estados Unidos  
*Barry CARR,*  
Australian National University, Australia  
*André CORTEN,*  
Université de Quebec, Canadá  
*Carlos DE LA TORRE,*  
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales  
(FLACSO), Sede Ecuador  
*Fernando DÍAZ ORUETA,*  
Universidad de Rioja, España  
*Arturo FERNÁNDEZ,*  
Universidad Nacional de San Martín, Argentina  
*José GANDARILLA SALGADO,*  
Universidad Nacional Autónoma de México  
*Richard HARRIS,*  
California State University, Estados Unidos  
*Alejandro ISLA,*  
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales  
(FLACSO), Sede Argentina  
*Nicolás LYNCH GAMERO,*  
Universidad Mayor de San Marcos, Perú

*Salvador MARTÍ i PUIG,*  
Universidad de Salamanca, España  
*Pierre OSTIGUY,*  
Pontificia Universidad Católica de Chile  
*José Luis OSUNA,*  
Universidad de Sevilla, España  
*Berenice P. RAMIREZ LOPEZ,*  
Universidad Nacional Autónoma de México  
*Alexis ROMERO SALAZAR,*  
Universidad del Zulia, Venezuela  
*Guillermo SCHWEINHEIM,*  
Universidad Nacional de San Martín, Argentina  
*Joan SUBIRATS,*  
Universidad Autónoma de Barcelona, España  
*Juan Carlos TEDESCO,*  
Universidad Nacional de San Martín, Argentina  
*Alfonso TORRES,*  
Universidad Nacional Pedagógica, Colombia  
*Mabel THWAITES REY,*  
Universidad de Buenos Aires

**Revista**  
**Perspectivas de Políticas**  
**Públicas**

ISSN 1853-9254 (edición impresa)  
ISSN 2362-2105 (edición digital)

Año 6 No. 11  
julio - Diciembre 2016

**Presentación** págs. 10-16

**Artículos**

**Diego Pando** págs. 17-22

Notas para un primer paso en la hoja de ruta  
de la modernización del aparato estatal  
*Some remarks for a first step forward towards  
the modernization of state apparatus*

**Claudia Bernazza** págs. 23-37

Bienvenidos al pasado  
*Welcome to the old days*

**Arturo Laguado y Maximiliano Rey** págs. 39-64

Transformaciones de la estatalidad social en el régimen  
de acumulación post neoliberal  
*Changes in social statehood in a post neoliberal regime  
of capital accumulation*

**Fernanda Di Meglio** págs. 65-92

Tendencias recientes de las políticas de vinculación  
científico-tecnológicas dirigidas a las universidades  
argentinas  
*Recent policy trends linking science & technology policies  
addressed to universities in Argentina*

**Sebastián Cruz Barbosa** págs. 93-119

Política y políticas de la UNASUR:  
institucionalidad y desafíos políticos  
*Politics and policies in UNASUR: institutions  
and political challenges*

**Rosa García Chediak** págs. 121-146

¿Populismo petrolero? Experiencias recientes  
en México y Ecuador.  
*Oil Populism? On recent experiences in Mexico and Ecuador*

**Hernán Fair** págs. 147-178

Las principales fuerzas políticas durante la crisis del modelo de Convertibilidad de diciembre de 2001. Posicionamientos políticos, disputas públicas e impacto hegemónico

*The main political forces during the crisis of the Convertibility model, December 2001. Political positionings, public disputes and hegemonic impact*

## **Reseñas**

Pedro Soneréguer y Andrés Repar

*Los desafíos del Peronismo urbano. Revista Cada 17 (2013-2015).*

*Remedios de Escalada, Ediciones de la UNLa-Universidad Nacional de Lanús, 2016. 160 págs*  
*ISBN 978-987-1987-72-6.*

**Reseña de Daniel Naya** págs. 179-182

Gisela da Silva Guevara (editora)

*Geopolítica latinoamericana: nuevos enfoques y perspectivas*  
*Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2015.*  
*273 páginas; 21 cm.*

*ISBN 978-958-7724-38-7.*

**Reseña de Julio Burdman** págs. 183-185

*Revista*  
**Perspectivas de**  
**Políticas Públicas**

Los comicios de octubre-noviembre 2015 crearon las condiciones político-institucionales para la introducción, por la coalición triunfante, de modificaciones profundas en el Estado, en su configuración orgánica y en la matriz de relaciones socioeconómicas y articulaciones externas que constituyen su sustento material; en los objetivos de la acción de gobierno y en las políticas públicas diseñadas e implementadas en consonancia con ellos, en marcado contraste con los que orientaron el desempeño de las gestiones precedentes. En conjunto, esos objetivos y acciones institucionalizan como interés *público* los intereses particulares que guían al nuevo bloque de fuerzas en ejercicio del gobierno –función propia del Estado moderno-. Los cambios institucionales, los efectos generados por las acciones emprendidas y el tono directo y sin ambages del discurso de sus principales funcionarios explicitan una transformación importante en el régimen político y por consiguiente en la ubicación recíproca de sus principales actores en términos de acceso a recursos materiales y simbólicos y de despliegue de poder.

Estas y otras mutaciones de similar relevancia en la dimensión estrictamente política del Estado –es decir en su carácter de institucionalización de relaciones de poder- encuentran expresión en la dimensión directamente operativa de éste, tal como se revela en su nuevo organigrama (Decreto 13/2015, BO 11/12/2015). A título ilustrativo cabe mencionar la desaparición del Ministerio de Industria y la asignación del manejo de la política referida al sector a los nuevos ministerios de Agroindustria y de la Producción; al contrario, todo lo relacionado con energía, minería y con transportes ha merecido la creación de sendos ministerios específicos. Si el tipo de inserción en el aparato estatal es un indicador de la relevancia política asignada al área o sector respectivos, y a los actores del mercado que en ellos se desenvuelven, es fácil advertir, aún si otros indicadores no estuvieran a la mano, la desigual gravitación de los actores del mercado y de la sociedad civil en la nueva institucionalidad. Estos mismos ejemplos ponen de relieve que la reasignación de recursos institucionales de poder no sólo tiene lugar en la matriz de la relaciones entre capital y trabajo, sino también entre fracciones de aquél. A mayor abundamiento cabe señalar la ocupación directa de la conducción política de algunas de las áreas así promovidas por empresarios del sector, en los que pueden ser interpretados como otros tantos ejemplos de cooptación corporativa de los aparatos de Estado (García Delgado 2016), o bien como efectos insospechados de la trajinada metamorfosis, incluso crisis, del principio de representación política de los intereses sociales (Manin 1995; Porras Nadales 1996; Cheresky 2015).

Simultáneamente se registra el levantamiento de programas desarrollados en años anteriores en áreas de salud y educación públicas, desarrollo y aplicación de tecnologías, cultura, o una reducción significativa de los recursos financieros y materiales asignados a ellos; corolario de este *adelgazamiento* de las funciones estatales es la reducción de su planta de personal. Presentada como parte de un objetivo de racionalización de recursos humanos en el sector público, la contracción del empleo en la gestión pública se suma a la pérdida de puestos de trabajo en el sector privado como efecto de la recesión productiva (CEPA 2016). En un cuerpo social que en noviembre 2015 se explicitó como dividido casi por mitades, con una economía que se contrae y una tasa de inflación elevada, el malestar social explicitado en una variedad de manifestaciones públicas contribuye a la gestación de escenarios conflictivos en los que la voluntad política del bloque de fuerzas en el poder es puesta a prueba a diario.

El Plan de Modernización del Estado (decreto 434/2016 del 1 de marzo 2016) forma parte de esta voluntad política de reconfiguración estatal. A pesar de su denominación general, que alude al Estado, enfoca en realidad a la organización y a la gestión administrativa. De manera convencional, reduce el Estado a su dimensión instrumental (trámites, procesos, formatos), soslayando la dimensión propiamente política, acorde con el carácter también instrumental del nuevo Ministerio de Modernización, que tiene a cargo su implementación.

Sin perjuicio de la relevancia de las cuestiones que integran el Plan, la modernización instrumental encuentra, en la marginación de la dimensión sustantiva del Estado (vale decir el contenido y los alcances de las políticas públicas que formula y aplica, la matriz de relaciones que ellas establecen con determinados actores sociales, la asignación de recursos, la imposición de cargas, etc.) limitaciones y restricciones a su propio cometido. Por ejemplo ¿cómo compatibilizar el objetivo de transparencia y amplio acceso a información por el público, con el ocultamiento de aspectos cruciales de la información requerida para una participación eficaz? Representa sin duda una comodidad descargar la aplicación de la AFIP en el dispositivo móvil, pero ¿cuál es el *trade-off* entre la digitalización de los trámites impositivos y el carácter regresivo del sistema tributario? Puede argumentarse, y no sin razón, que el organismo al que esta modernización ha sido encomendada no tiene responsabilidad en áreas como sistema tributario o régimen tarifario

—ni en las dimensiones macroeconómicas, los diagnósticos y evaluaciones sociales y las decisiones políticas que sustentan las acciones que desde ellas se emprenden— o que muchas de las acciones enunciadas redundarán en más tiempo libre los ciudadanos —unos cuantos de los cuales se beneficiarán, adicionalmente, del tiempo libre del desempleo. Ironías al margen, el argumento refuerza la tesis de la inconveniencia conceptual, y sus derivaciones prácticas, de la reducción del Estado a una cuestión administrativa. Ciertamente hay mucho que modernizar, agilizar y simplificar en la administración pública argentina en todos sus niveles y jurisdicciones, y en la formación y desempeño de sus funcionarios. Muchas de las acciones emprendidas y los programas desarrollados en los años anteriores podrían haber alcanzado sus metas de manera más efectiva y más eficientemente con una mayor atención a la calidad de la gestión pública. Es plausible señalar que el régimen político que se gestó tras el estallido del régimen de convertibilidad forzó a un Estado y una Administración *adelgazados* a hacerse cargo de la explosión de demandas sociales, políticas y culturales, y de las tensiones y conflictos entre “lo nuevo que no termina de nacer” y “lo viejo que no acaba de morir”. Pero aun aceptando la plausibilidad de ese diagnóstico, es inevitable reconocer que muchas cosas se hicieron *a los ponchazos*, en una variante criolla de la pulcra *gestión por resultados*. También resulta cierto que los diseños administrativos siempre guardan una estrecha relación de funcionalidad con los objetivos políticos que el Estado persigue (Von Stein 1870 [2016]; Guerrero 2010; Dreyfus 2012, etc). Cuando se corre el velo de la pretendida neutralidad de los formatos institucionales y de los portales de internet, surge con plenitud la fuerza material de lo instrumental.

La compatibilidad entre una modernización reducida a lo instrumental y la regresividad explícita en las principales políticas en ejecución marca un contraste con la tónica *sustantivista* de la gestión estatal del anterior gobierno (cuando la ampliación de las competencias del sector público no fue acompañada por el paralelo desarrollo de capacidades y estilos de gestión a la altura de las nuevas incumbencias) y tiende un puente de continuidad con el enfoque que predominó en la década de 1990, en una especie de reedición administrativa del péndulo de estilos de desarrollo e imperio del corto plazo identificado con consternación hace más de tres décadas por Marcelo Diamand (Diamand 1983).

Es necesario entonces interrogarse si estamos en presencia de la oportunidad de romper con modelos de gestión obsoletos, de un momento adecuado para reducir costos laborales, de un tributo a discursos gerencialistas que generan buenos negocios para los proveedores de equipamiento informático y consultoría, de un ejemplo más de avance hacia atrás... o simplemente de una nueva oscilación del péndulo. A ello intenta contribuir el presente número de nuestra Revista.

## Referencias

**CEPA, Centro de Economía Política Argentina** (2016) *Situación del mercado de trabajo argentino: un análisis de la evolución del empleo y los salarios en la coyuntura actual*. Buenos Aires: CEPA, julio. [www.eppa.com.ar/wp-content/uploads/2016/07/Informe-laboral-al-16-de-julio-de-2016.pdf](http://www.eppa.com.ar/wp-content/uploads/2016/07/Informe-laboral-al-16-de-julio-de-2016.pdf)

**Cheresky, Isidoro** (2015) *El nuevo rostro de la democracia*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

**Diamand, Marcelo** (1983) “El péndulo argentino: ¿Hasta cuándo?” [www.esepuba.files.wordpress.com/2009/05/diamand.pdf](http://www.esepuba.files.wordpress.com/2009/05/diamand.pdf)

**Dreyfus, François** (2012) *La invención de la burocracia. Servir al Estado en Francia, Gran Bretaña y Estados Unidos, siglos XVIII-XX*. Buenos Aires: Editorial Biblos.

**García Delgado, Daniel** (2016) “El poder vuelve al poder”. *Revista Estado y Políticas Públicas* 6:13-17.

**Guerrero, Omar** (2010) *La administración pública a través de las ciencias sociales*. México DF: Fondo de Cultura Económica.

**Manin, Bernard** (1995) *Principes du gouvernement representatif*. Paris: Calman-Lévy.

**Porras Nadales, Antonio J.**, editor (1996) *El debate sobre la crisis de la representación política*. Madrid: Tecnos.

**Von Stein, Lorenz** (1870 [2016]) *Tratado de teoría de la administración y derecho administrativo*, con Estudio Introductorio de Omar Guerrero. México DF: Fondo de Cultura Económica.

## Los artículos

El presente número se inicia con los textos de Diego Pando y Claudia Bernazza; ambos dirigen su atención hacia aspectos del Plan de Modernización del Estado, señalando alcances, sesgos y limitaciones, desde perspectivas teórico-metodológicas diferenciadas. El primero pone el foco en la profesionalización del empleo público e identifica algunas de los desafíos que esa profesionalización enfrenta; entre ellos, la heterogeneidad de los regímenes de empleo y de salario que cohabitan en la misma Administración, la reducida cobertura del Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP), la necesidad de mayor fortalecimiento de la Secretaría de Empleo Público, la conveniencia de fortalecer los programas de capacitación de los niveles directivos. El segundo texto vincula el Plan de Modernización con el contexto político institucional al que se integra y con el conjunto de orientaciones del gobierno que lo diseñó, identifica aspectos de contacto con los proyectos de reforma de la década de 1990 y señala las que considera proyecciones políticas e ideológicas de las innovaciones técnicas. La Revista confía en que estas contribuciones abrirán las puertas de un imprescindible debate sobre este asunto y sobre la permanente, pero no siempre convenientemente advertida, articulación entre proyectos de desarrollo socioeconómico, patrones culturales, formas de organización y despliegue del poder político, y formatos y prácticas administrativas.

El artículo de Arturo Laguado y Maximiliano Rey discute algunas de estas cuestiones a partir de la experiencia argentina posterior a la crisis de 2001. De acuerdo a los autores la redefinición de los postulados neoliberales trajo innovaciones tanto en el Estado como en sus relaciones con la sociedad civil; al par que el Estado asumía nuevas formas y contenidos, tomó cuerpo lo que consideran un nuevo modo de regulación social y, tendencialmente, una nueva estatalidad. A su vez el trabajo de Fernanda Di Meglio enfoca el papel desempeñado en esa nueva estatalidad por las políticas de educación superior, investigación científico-tecnológica y su recíproca vinculación con la producción de bienes y servicios, de acuerdo a las evidencias que surgen de su análisis de programas nacionales y provinciales; en la mirada de la autora ese análisis permite identificar el desarrollo de dos grandes tendencias: la federalización de la política de ciencia y tecnología y la territorialización de las políticas de vinculación.

La etapa de estructuración y gestión estatal que las actuales autoridades nacionales están intentando dejar atrás tuvo clara proyecciones regionales, apoyadas en la coincidencia temporal de regímenes políticos de orientaciones parecidas en algunos países vecinos. Los textos de Sebastián Cruz Barbosa y de Rosa García Chediak se ocupan de dos de ellas. Barbosa explora tres dimensiones de la UNASUR: el papel desempeñado en defensa de la democracia en situaciones críticas, la construcción de la agenda de su Secretaría General y su evolución de acuerdo a las cambiantes coyunturas, y los aportes de la organización a la integración sudamericana en materia de infraestructura. García

Chediak apunta a una de las caracterizaciones que con frecuencia han sido adjudicadas a esos regímenes políticos: el populismo. Después de fijar su propia posición al respecto, destacando la vinculación de la formulación originaria de esa caracterización con una etapa pretérita del desarrollo capitalista latinoamericano, el artículo discute la pertinencia de la aplicación de ella en las circunstancias actuales. Basándose en los casos de Ecuador y México y su manejo de los recursos hidrocarburíferos, la autora propone el concepto de “populismo petrolero” como subcategoría del concepto clásico, destacando las complejas relaciones del Estado con las clases populares trazadas por las respectivas políticas petroleras.

La crisis que detonó en Argentina a fines de 2001 condujo al abrupto, pero no menos preanunciado, final del régimen de convertibilidad monetaria establecido una década antes. El artículo de Hernán Fair enfoca los posicionamientos y disputas de las que considera principales fuerzas políticas nacionales en torno al derrumbe de ese régimen, a través de los discursos público-mediáticos de sus dirigentes. El autor destaca la ausencia, en ese momento y en esas exposiciones, de formulaciones o esbozos de alternativas al régimen en crisis, incluso en quienes asumieron posiciones más críticas. El cuestionamiento al régimen de convertibilidad no fue complementado con sugerencias respecto de cómo salir de ella y qué políticas adoptar a continuación.

## **Homenaje**

En momentos de preparación del presente número, Realidad Económica, la revista de ciencias sociales publicada ininterrumpidamente desde 1970 por el Instituto Argentino para el Desarrollo Económico (IADE), distribuye su edición N° 300. A lo largo de esas casi cinco décadas Realidad Económica se constituyó en uno de los referentes insoslayables del pensamiento progresista dentro y fuera de Argentina, conjugando calidad académica con el compromiso con los valores fundamentales que movilizan las aspiraciones emancipatorias de nuestras naciones. Ante este remarcable hito Revista Perspectivas de Políticas Públicas se suma a la alegría y felicitaciones de la enorme cantidad de autores, autoras, lectoras y lectores en muchos lugares del mundo, y expresa sus mejores augurios para el porvenir. El empinado y nunca fácil sendero que conduce a la felicidad de los pueblos y la grandeza de sus naciones requerirá, como hasta hoy, de herramientas intelectuales como las que Realidad Económica provee.

**Carlos M. Vilas**

Director

# Notas para un primer paso en la hoja de ruta de la modernización del aparato estatal

*Some remarks for a first step forward towards the modernization of state apparatus*

## **Diego Pando**

Doctor en Ciencia Política, Universidad Complutense de Madrid.

Director de la Licenciatura en Políticas Públicas y Gobierno de la Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo y profesor de la Escuela de Administración y Negocios de la Universidad de San Andrés.

Presidente de la Asociación Argentina de Estudios de la Administración Pública.  
pando.d@umet.edu.ar  
dpando@udesa.edu.ar

## **Resumen**

El Plan de Modernización del Estado es la enunciación de un conjunto de lineamientos para una gestión pública más orientada a la satisfacción de las demandas de la ciudadanía. De todos los lineamientos planteados, aquel que menos avances registra durante estos primeros meses de gobierno es el más relevante: la profesionalización del empleo público. Para avanzar en esta dirección un primer paso necesario consiste en focalizar el esfuerzo de la profesionalización en la alta dirección pública.

**Palabras clave:** modernización – aparatos del estado – gestión pública – recursos humanos – empleo público – Argentina.

## **Abstract**

*The Plan for the Modernization of the State elicits a number of actions towards a system of public management more clearly addressed at the satisfaction of citizens' demands. Notwithstanding its relevance to achieve this goal, professionalization of public employment stands as lagging behind the rest of commitments there in. In order to fill this gap it is recommended to put leverage in the professionalization of high-level public management.*

**Key-words:** modernization – state apparatus – public management – human resources – public employment – Argentina

## **Fecha de recepción:**

14.7.16

## **Fecha de aprobación:**

7.9.16

El fortalecimiento de la capacidad de gobernar requiere avanzar hacia una gestión pública más orientada a la satisfacción de las crecientes y heterogéneas demandas de la ciudadanía. El Plan de Modernización (PM) presentado en marzo pasado (Decreto 434/2016) es la explicitación de un conjunto de lineamientos que van en esa dirección.

Cualquier estudioso de la administración pública en Argentina coincidiría en la importancia de los ejes planteados en el PM: fortalecer e incorporar infraestructura tecnológica con el fin de facilitar la interacción entre el ciudadano y los diferentes organismos públicos; avanzar en la profesionalización de la función pública; desarrollar un modelo de gestión que haga énfasis en los resultados basado en sistemas de rendición de cuentas que aumenten la transparencia; abrir la evaluación y el control de los programas de las instituciones públicas a la participación de las organizaciones de la sociedad civil; y generar un marco de colaboración con las administraciones públicas provinciales y municipales.

De todas las cuestiones planteadas, aquella que menos avances registra durante estos primeros meses del actual gobierno es sin dudas la más relevante: la profesionalización del empleo público. El desarrollo de un servicio público profesional es una condición esencial en todo intento modernizador dado que, bajo la conducción del nivel político, son los funcionarios los que producen bienes y entregan servicios a la ciudadanía. Sin ellos, ninguna de las demás cuestiones que aparecen en el PM (la tecnología, la orientación por resultados, etc.) podría desarrollarse. Esto además cobra mayor relevancia en un contexto en el cual el Estado contemporáneo es significativamente mayor y más complejo en tamaño y funciones de lo que era en 2003.

Desde una mirada general, en la administración pública nacional se observan burocracias con realidades disímiles y desarticuladas. Así, y además de los núcleos de profesionales con elevada capacidad técnica, se observa a) una burocracia mayoritariamente administrativa (inamovilidad, bajas posibilidades de desarrollo de carrera, salarios poco competitivos con respecto al mercado laboral y, en el mejor de los casos, un ritual de evaluación del desempeño con pocos fines prácticos), b) una estructura temporal de funcionarios superpuesta al aparato administrativo y c) grupos burocráticos como una extensión más del actor político partidario, con cierto poder de veto frente a segmentos profesionales con los cuales muchas veces entra en conflicto.

Esta heterogeneidad se refleja en la existencia de más de 50 regímenes laborales, situación que se torna aún más compleja si a este mosaico de ordenamientos jurídicos se agrega el centenar de regímenes salariales existentes. Si bien esta dispersión normativa ha sido una característica distintiva de las regulaciones del empleo público desde la década del ochenta, los esfuerzos realizados por unificar y profesionalizar la carrera no tuvieron resultados significativos. A modo de ejemplo podemos señalar

que el Sistema Nacional de Empleo Público creado en 2008 (modificando el Sistema Nacional de la Profesión Administrativa de los noventa) abarca menos del 10% del empleo público nacional.

Ahora bien: no se puede fortalecer la profesionalización de la burocracia de la noche a la mañana y menos como si fuera un todo homogéneo. Así, y enfatizando que la acción de gobierno no puede consistir en respuestas aleatorias a desafíos coyunturales, es necesaria la identificación de prioridades y asignación de recursos en un contexto de altas exigencias por avanzar hacia una gestión comprometida con los resultados. Nada de esto se percibe hasta el momento en la actual gestión de gobierno.

La gradualidad en la formulación e implementación de las reformas, focalizándose en unos problemas primero y en otros después, es clave. Esto se debe no sólo porque los problemas son demasiado complejos y poco estructurados para abordarlos de manera conjunta, sino porque existen limitaciones políticas y técnicas para enfrentarlos.

La gradualidad implica diseñar una hoja de ruta donde las diferentes piezas se despliegan en el mediano y largo plazo, aunque se tenga claridad y acuerdo sólo sobre las iniciales. La pregunta entonces es: ¿por dónde empezar?

Los procesos de reforma del servicio civil en Chile, Perú y Ecuador durante la última década, con sus matices y desafíos pendientes, muestran un camino que vale la pena tener en cuenta: focalizar el esfuerzo de la profesionalización en la alta dirección pública. Sin pretender copiar acríticamente desconociendo el contexto político-institucional en el cual se enmarcan, el Sistema de Alta Dirección Pública vigente en Chile desde 2003, el Cuerpo de Gerentes Públicos existente desde 2008 en Perú y el Programa de Ejecutivos de Excelencia creado en 2013 en Ecuador, constituyen tres experiencias para ser consideradas por sus impulsos reformadores.

Por ser un espacio particularmente sensible en donde confluyen el mundo de la política y el de la expertise técnica, la profesionalización del segmento superior de la burocracia debe ser abordada como una parte diferenciada (Cortázar Velarde, Lafuente, Longo y Schuster, 2014). Necesita un marco normativo propio y un modelo meritocrático pero más flexible que el que corresponde al resto de los niveles para avanzar en relación a 1) la definición de cargos y perfiles en base a modelos por competencias (conocimientos técnicos, habilidades y actitudes); 2) la gestión del ingreso por concursos, movilidad y desvinculación de los directivos; 3) el diseño y evaluación del rendimiento; 4) la retribución competitiva con el sector privado; 5) la formación y la definición de itinerarios de carrera. Tan importante como avanzar en cada uno de estos elementos, es hacerlo de manera coordinada.

El primer motivo que justifica la focalización es la importancia que tiene el segmento directivo para el buen desempeño institucional. Se trata de un segmento que atraviesa a todo el sector público y que no puede estar sujeto a la incertidumbre y discrecionalidad con baja responsabilidad propias de la dinámica patrimonialista más característica del siglo XIX que del siglo XXI. La alta dirección es un estamento transversal que se despliega por todo el sector público en el que existe conocimiento especializado, inversión en aprendizaje y memoria institucional. Como señalan Cortázar Velarde, Fuenzalida y Lafuente (2016) a partir del análisis de las experiencias de Chile y Perú, la llegada de los directivos públicos seleccionados trajo mejoras en el establecimiento de mecanismos de coordinación efectiva entre áreas, la formalización de procedimientos de trabajo, la renovación de estructuras organizativas y un uso más eficiente de los recursos disponibles.

El segundo motivo tiene que ver con la viabilidad política del proceso. Ninguna iniciativa de cambio suele ser prolija y esta no es la excepción dado que implica la renuncia de los políticos a su capacidad de seleccionar discrecionalmente a los directivos públicos. Sin embargo, focalizar en la alta dirección pública disminuye los riesgos de una confrontación con poderosos actores con capacidad de veto en este juego como los sindicatos de trabajadores estatales.

Finalmente (pero no menos importante en función de la viabilidad económica), focalizar en la alta dirección pública permite una estimación razonable de los costos financieros de la reforma, los cuales debieran ser relativamente menores en comparación al costo total de la planta de empleados públicos. De esta forma, y dado que la participación de las instituciones responsables del presupuesto es fundamental, disminuye la posibilidad de que se activen vetos fiscales que suelen estar entre las principales trabas de cualquier proceso de reforma.

Un requisito previo fundamental para avanzar en esta agenda de reforma y sostener el esfuerzo inter-temporalmente, es el fortalecimiento de la Secretaría de Empleo Público, dependiente del Ministerio de Modernización, como organismo rector del servicio civil (una especie de director de orquesta). Orientado a la definición de una secuencia o plan temporal de acciones viables política y técnicamente, con objetivos factibles e indicadores pertinentes, articulando con las áreas de recursos humanos de los organismos públicos, la responsabilidad central del organismo rector es constituirse en el nódulo de un sistema de coordinación que asegure coherencia y complementariedad de las acciones orientadas a la definición de cargos y perfiles, a la gestión del empleo de los directivos, al diseño y evaluación del rendimiento, a la retribución y a la formación y la definición de itinerarios de carrera.

Una última consideración a tener en cuenta para el proceso de reforma. Es fundamental priorizar la mejora efectiva del segmento directivo y no solo el perfeccionamiento

del marco normativo. Existe abundante evidencia empírica reciente acerca de que es más sencillo introducir cambios a través de normativa que asegurar su implementación (Cortázar Velarde, Lafuente y Schuster, 2014). Si bien la puesta en práctica de un proceso de estas características no tiene las luces de la formulación, se trata de la etapa más importante dado que es ahí donde las cosas realmente suceden (o debieran suceder).

En síntesis: bajo un enfoque situacional adaptable a contingencias, el PM debe (re) definir prioridades de acción con énfasis en la profesionalización del empleo público dada la relevancia que tiene para fortalecer la calidad de bienes y servicios que brinda el aparato estatal. En este sentido, y dado que resulta imposible imaginar un servicio civil profesional si su parte superior y más influyente en su funcionamiento y sus resultados se mantiene sometida a la excesiva discrecionalidad política, focalizar el esfuerzo en la alta dirección pública es una buena forma de comenzar.

Los caminos de la modernización del Estado en general y el de la profesionalización del empleo público (con especial acento en la alta dirección pública) en particular, no están libres de obstáculos, en el sentido que implican afrontar tensiones, negociaciones, desafíos e incertidumbres. Pero sin dudas son caminos que valen la pena ser transitados. El reconocimiento de esta conflictividad inherente a este proceso sirve para llamar la atención de los riesgos asociados a promover esfuerzos guiados pura y exclusivamente por la apelación a la buena voluntad.

## Referencias bibliográficas

**Cortázar Velarde, Juan Carlos, Mariano Lafuente y Christian Schuster**, (2014): “Estrategias para avanzar en la modernización del servicio civil en América Latina”, en Juan Carlos Cortázar Velarde, Mariano Lafuente y Mario Sanginés (editores): *Al servicio del ciudadano: una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004-13)*, Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

**Cortázar Velarde, Juan Carlos, Mariano Lafuente, Francisco Longo y Christian Schuster**, (2014): “La agenda a futuro: estrategias y tareas clave para mejorar el servicio civil en América Latina”, en Juan Carlos Cortázar Velarde, Mariano Lafuente y Mario Sanginés (editores): *Al servicio del ciudadano: una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004-13)*. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

**Cortázar, Juan Carlos, Javier Fuenzalida y Mariano Lafuente** (2016): *Sistemas de mérito para la selección de directivos públicos ¿Mejor desempeño del Estado? Un estudio exploratorio, nota técnica*. Washington DC.: Banco Interamericano de Desarrollo, IDB-TN-1054.

## Cómo citar este artículo

**Pando, Diego**: Notas para un primer paso en la hoja de ruta de la modernización del aparato estatal. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* (2016) Vol. 6, N° 11: 17-22.

# Bienvenidos al pasado

*Welcome to the old days*

## **Claudia Bernazza**

Doctora en Ciencias Sociales (FLACSO Argentina); Docente-investigadora de FLACSO Argentina; Docente de la Universidad Nacional de Lanús. Cuenta con una amplia experiencia como funcionaria pública municipal, provincial y nacional. Diputada nacional (MC) por la provincia de Buenos Aires. cbernazza@gmail.com

## **Resumen**

Los aspectos centrales del Plan de Modernización del Estado del actual gobierno nacional son discutidos desde una perspectiva que destaca su carácter instrumental, su parentesco con similares iniciativas emprendidas en la década de 1990 en Argentina y otros países latinoamericanos en el marco del ajuste neoliberal, y su directa vinculación con organismos multilaterales de financiamiento que auspiciaron dicho ajuste. Se destaca la metamorfosis de un conjunto de cuestiones típicamente políticas (los fines perseguidos por el Estado más allá de ciertas enunciaciones convencionales, las características del proceso de desarrollo impulsado desde el Estado, la participación de los trabajadores del sector público nacional y provincial) que se presentan como asuntos estrictamente técnicos y ajenos en consecuencia a la discusión o la negociación en función de diferentes perspectivas institucionales.

**Palabras clave:** modernización del estado – nueva gestión pública – neoliberalismo – privatizaciones – administración pública – Argentina.

## **Abstract**

*The central dimensions of the Modernization of the State Plan issued by the current government are discussed stressing its instrumental character and resemblance to similar initiatives implemented in the 1990's in Argentina and other Latin American countries as an integral part of Neoliberal economic adjustment, as well to its direct linkages to several multilateral financial organizations prompting for such adjustment. The metamorphosis of a number of typically political issues into merely technical ones, aliens to a public discussion or negotiation amongst*

**Fecha de recepción:**

8.8.16

**Fecha de aceptación:**

15.9.16

*different institutional and substantive perspectives (such as the state goals beyond conventional generic propositions, the central characteristics of the development process and the state's role therein, participation of public sector workers and subnational jurisdictions).*

**Key words:** *state modernization – new public management – neoliberalism – privatizations – public administration – Argentina.*

*Estado se llama el más frío de todos los monstruos fríos.*  
F. Nietzsche (Así habló Zaratustra)

El Plan Nacional de Modernización del Estado constituye una de las mayores apuestas del presidente argentino Mauricio Macri y, como veremos, una fantástica muestra de todo lo que puede volver. La norma que aprueba el Plan, el Decreto N° 434 publicado el 2 de marzo de 2016, señala al Ministerio de Modernización como organismo responsable de su implementación. La creación de este ministerio fue una de las primeras medidas de la gestión entrante, a partir del Decreto N° 13 del 10 de diciembre de 2015 que modifica la Ley de Ministerios N° 22.520. Entre otras modificaciones, se crea un Ministerio que asume funciones anteriormente en la órbita de la Jefatura de Gabinete de Ministros. El decreto le asigna a la nueva cartera, entre otros temas, lo relativo al empleo público, la innovación de la gestión y el régimen de compras, imponiéndole “definir e implementar el Plan de Modernización de la Administración Pública Nacional, su administración central y descentralizada y ejercer funciones como autoridad de aplicación del mismo”. Entre diciembre de 2015 y marzo de 2016, se produjeron corrimientos en las palabras –y por lo tanto en los conceptos– puesto que el Plan ya no versaría sobre la *Modernización de la Administración Pública Nacional*, sino del *Estado*. Su objetivo principal –según lo establece el Decreto N° 434/16– es “convertir al Estado en el principal garante del bien común”. El objeto de la transformación es el Estado, asimilado a una Administración Pública puesta al servicio del ciudadano en un marco de eficiencia, eficacia y calidad en la prestación de servicios. El Plan está estructurado en cinco ejes: *Plan de Tecnología y Gobierno Digital*, *Gestión Integral de los Recursos Humanos*, *Gestión por Resultados y Compromisos Públicos*, *Gobierno Abierto e Innovación Pública* y, por último, *País Digital*. Términos como innovación, modernización, calidad, transparencia, gestión por resultados, son recurrentes a lo largo de todo el documento.

## Modelos para armar

Para examinar la propuesta modernizadora del actual Gobierno, debemos remontarnos a los principios y recomendaciones del *New Public Management*, la denominada Nueva Gerencia Pública, un enfoque surgido en Estados Unidos y Gran Bretaña durante la década de 1980 que se aplicó en la Argentina y otros países de Latinoamérica durante los años noventas y en los inicios del siglo XXI. El libro de Gaebler y Osborne, *La reinención del gobierno: la influencia del espíritu empresarial en el sector público* (1994) le dio sustento teórico al cansancio de los ciudadanos frente a burocracias complejas y lentificadas y a la propuesta de los equipos que postularon reformas en todo el continente.

Este enfoque y el modelo de gestión que propone surgen en oposición a una serie de problemas y falencias del modelo anterior, el “normativo” o “burocrático”, basado en la racionalización de la organización y el funcionamiento estatal y la distinción entre las actividades políticas y aquellas de naturaleza técnica. Este modelo, que se fue consolidando en las últimas décadas del siglo XIX y que alcanza su cenit en el siglo XX, reconoce que la autoridad política es la que controla formalmente al cuerpo de funcionarios permanentes, neutrales y anónimos. Estos funcionarios estables están altamente calificados para administrar las políticas decididas por el partido gobernante (Abal Medina y Cao 2012:38).

En contraposición a este modelo, que en el último cuarto del siglo anterior mostraba evidentes signos de agotamiento por su rigidez orgánica e inflexibilidad funcional, surge la *Nueva Gerencia Pública*, también denominada *Nueva Gestión Pública*, orientada hacia la transformación del modelo burocrático a partir de los valores y las técnicas del sector privado (Abal Medina y Cao 2012:40).

La *Nueva Gerencia* propuso la flexibilidad de estructuras y procedimientos, el aumento de la productividad de los trabajadores mediante estímulos al rendimiento y un enfoque centrado en la calidad. La *gestión por resultados* que se aplicó tanto a los agentes como a los organismos intentaba sustituir la observancia de normas y procedimientos característica del modelo tradicional por una pronta provisión de bienes y servicios. Al mismo tiempo, los textos del período comienzan a alertar sobre los niveles de corrupción de las agencias gubernamentales de los países latinoamericanos, lo que debía neutralizarse con *cartas compromiso* con el ciudadano y *códigos de ética*. Para dotar a los *gerentes* de mayor autonomía, se debían revisar los procedimientos burocráticos en relación con el uso de recursos presupuestarios, la contratación de personal y todo lo requerido para lograr los objetivos de las áreas u organismos. La profesionalización de estos agentes y su neutralidad política resguardaría a la gestión de cualquier desvío o tentación clientelar.

El Plan de Modernización del Estado de la actual gestión sigue casi al pie de la letra los postulados de la Nueva Gerencia Pública. Eficiencia, eficacia, calidad en la prestación de

servicios, organizaciones flexibles, gestión por resultados, forman parte de los objetivos fundamentales del Plan. La Modernización es definida como “un proceso continuo en el tiempo que presenta acciones concretas y específicas que buscan mejorar el funcionamiento de las organizaciones públicas” a partir de la incorporación de tecnologías de la información, la reingeniería de procesos y la simplificación de procedimientos. Si bien estamos en presencia de una reforma de neto corte administrativo, la privatización de lo público aparece entre líneas, ya que todo la evoca e invoca: como en la década de 1990, se apuesta a incorporar valores y herramientas que se adjudican a la gestión empresarial para lograr una gestión más eficiente y transparente.

El plan presenta un objetivo general y objetivos específicos. Como objetivo general se pretende “alcanzar una Administración Pública al servicio del ciudadano en un marco de eficiencia, eficacia y calidad en la prestación de servicios”. Los objetivos específicos postulan “a) Orientar la administración al servicio de los ciudadanos, a través de una gestión transparente y con canales efectivos de comunicación, participación y control ciudadano; b) Promover y fortalecer el uso de las nuevas Tecnologías de Información y de las Comunicaciones para responder con mayor celeridad y efectividad a las demandas de la sociedad; c) Mejorar el desempeño de la gestión pública creando estructuras organizacionales simples y centradas en el servicio al ciudadano, que internamente se reflejen en la toma de decisiones cotidianas, articuladas con el planeamiento estratégico, el proceso de programación presupuestaria, la reingeniería de procesos, el monitoreo de gestión y la rendición de cuentas por resultados; d) Profesionalizar y jerarquizar a los empleados del Estado a través del reconocimiento de la carrera pública, del mérito y a partir del fortalecimiento de los sistemas de gestión de personal y de la ejecución sistemática de actividades de capacitación específicas a la función y aquellas orientadas a la creatividad e innovación; e) Trabajar con las provincias, municipios, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y otros poderes del Estado en el desarrollo de acuerdos a efectos de compartir estructuras y servicios que permitan contribuir a la modernización de las administraciones públicas”. Respetando rigurosamente las reglas del arte, el plan se desagrega en cinco ejes que a su vez definen objetivos y acciones. Los ejes son: *Plan de tecnología y gobierno digital*, *Gestión integral de recursos humanos*, *Gestión por resultados y compromisos públicos*, *Gobierno abierto e innovación pública*, *Estrategia País digital*.

Todos estos términos pueden rastrearse en un sinnúmero de planes similares presentados en los países de la región a instancias de organismos internacionales de crédito durante las últimas décadas. Su implementación y los resultados obtenidos fueron analizados críticamente en numerosos trabajos teóricos (Bernazza 2011a, 2011b; Abal Medina y Cao 2012). Como en los casos anteriores, el Plan de Modernización del presidente Macri señala que el problema central a abordar son las cuestiones técnicas de la administración, postulando, por ende, un problema de razón instrumental. Llevando a cabo un plan enfocado en los procesos técnicos, administrativos y operativos de la gestión, se

alcanza un Estado moderno, eficiente y eficaz en su objetivo de prestación de servicios al ciudadano. Un Estado innovador, flexible, con recursos humanos capacitados, estructuras simples e integradas merced a sistemas digitales deviene, según esta propuesta, en un Estado transparente, capaz de rendir cuentas claras y convincentes.

Lo que en términos más precisos todos los autores llaman reforma administrativa, aquí se convierte en la principal intervención de un Gobierno en materia de organización del Estado. Su preocupación abandona los debates ideológicos que impregnaron estas discusiones en el pasado, no como una omisión, sino como una convicción que conviene dilucidar.

### **Política, gobierno y planificación del desarrollo**

El enfoque de la nueva gerencia ha sido refutado a lo largo de la última década por su incapacidad de calar hondo en la cuestión estatal. Al igual que el modelo racional clásico, sus preocupaciones se centran en cuestiones de índole técnica. El modelo burocrático y el gerencial comparten una debilidad estructural señalada en numerosas oportunidades: están desprovistos de una dimensión fundamental de todo Estado y acaso de toda organización social: la dimensión política.

El actual gobierno argentino también presenta un aparato administrador sin dimensión política. Se ofrece a la ciudadanía la ilusión de una maquinaria aceitada y perfecta, garantía de eficiencia y eticidad, negando así la complejidad de un cuerpo estatal o, lo que resulta más preocupante, negando a la política la responsabilidad de crearlo y conducirlo.

La escuela weberiana, aunque separa la racionalidad técnica de la política, pone la primera al servicio de la segunda. Como señala Cao, citando a Hughes: “Una administración bajo el control formal del liderazgo político” (Abal Medina y Cao 2012:38). La dimensión política está separada y en muchos casos resulta neutralizada, pero ejerce –o intenta ejercer– “desde afuera” y “desde arriba” el control del aparato burocrático. En esta materia, la nueva gerencia pública avanza peligrosamente hacia un “gobierno de la técnica”.

En el período de posguerra y muy especialmente en la década de 1960, numerosos autores, reunidos alrededor de la intensa actividad desplegada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de la Organización de las Naciones Unidas, y otros espacios de reflexión y gestión de lo público, construyeron visiones que permiten pensar el Estado como una amalgama compleja entre estas dos dimensiones, la técnica y la política. Carlos Matus, un referente surgido al calor de esos debates, avanzó sobre los conceptos de gobierno y planificación definiendo un campo social surcado por conflictos. Este conflicto constituye el *factum* insoslayable de todo gobierno. De ahí que, según el autor, la planificación no se diseña sobre un lecho de rosas comandado por el cálculo

científico-técnico, sino que se desarrolla en un medio resistente que se opone a nuestra voluntad. En efecto, el gobierno se ejerce sobre sujetos con distintas visiones, objetivos, recursos y poder (Matus 1987), quienes hacen su propio cálculo acerca del futuro y, a veces, tienen iguales o mayores posibilidades que nosotros de conducir el proceso social. De acuerdo con Matus, la planificación sería una cuestión técnica si sólo se refiriera a la relación de las personas con las cosas. Sin embargo, tanto el gobierno como la planificación refieren a las relaciones entre personas, las que tienen diferentes predisposiciones y comportamientos. Con esta premisa, Matus nos zambulle en las aguas profundas de la política. Allí se dirimen las relaciones de fuerza de un cuerpo social y, por lo tanto, las decisiones que configurarán un Estado.

Reducir la acción estatal a la utilización de tecnologías de administración adecuadas es la negación de las relaciones de poder que allí se despliegan. En el Plan de Modernización, el denominado Eje País Digital, postula “la elaboración de un nuevo modelo de colaboración entre las diferentes administraciones que funcione como generador de difusión y transferencia de buenas prácticas vigentes, de manera de extender el conocimiento y las experiencias exitosas en todo el territorio nacional”. Este modelo parece ser un desafío de naturaleza técnica, por lo que no resulta necesario pensar en la convocatoria a mesas de concertación o cualquier otro sistema de conversación que dirima la correlación de fuerzas. Se propone “la interoperatividad e integración como intercambio de información, todo ello orientado al desarrollo de prácticas de modernización, servicios digitales, de sistemas de gestión, tecnologías de la modernización”. En esta propuesta, el perro se muerde la cola: se trata de modernizar para modernizar. Silenciosa y progresivamente, se introducen valores neoempresariales y se convierten los medios en fines, perdiéndose de vista los objetivos últimos de los programas públicos (Bernazza 2011a).

La ausencia de toda alusión al Proyecto de Gobierno que da direccionalidad al Plan de Modernización, las escasas referencias a los convenios colectivos, los términos que se repiten una y otra vez a lo largo del documento, son indicadores de un enfoque instrumental “sobreactuado”. El énfasis puesto en la transparencia, el acceso a la información, el gobierno abierto, contrastan con la absoluta opacidad respecto de la dimensión política del plan.

¿Modernizar para qué? La pregunta no respondida se convierte en concepción del mundo, de la sociedad y el Estado. Si la modernización es un fin en sí mismo, el mundo, los problemas sociales y la manera de superarlos están predefinidos por un pensamiento único ajeno a nosotros. El Estado puede incorporar instrumentos tecnológicos, garantizar el acceso a la información y la transparencia en la gestión. Pero más allá de estas políticas de transparencia, ¿qué sociedad se anhela? ¿Qué modelo de desarrollo se promueve? ¿Participamos en su definición?

Reducir “la cuestión estatal” a problemas tecnológicos referidos a su administración es, en definitiva, rehuir al debate acerca del rol del Estado en materia económica y social. Asimismo, la reducción de la modernización a una cuestión técnica supone Estados sin historia, alejados de su pasado y su identidad más propia.

Para Garnier (2004), los instrumentos técnicos no son sólo técnicos, económicos o financieros, sino también y fundamentalmente políticos y, por esta razón, hábiles para el logro de objetivos de desarrollo que se postulan a partir de una determinada cosmovisión y de las necesidades y expectativas sociales que esa cosmovisión aspira a cubrir. El Plan de Modernización del Estado bajo análisis, salvo en su referencia al Estado como garante del bien común, evita opinar sobre un desarrollo que parece estar predefinido por un capitalismo al que no corresponde interpelar. La intención parece ser precisamente la *despolitización de la política* “sustituyéndola por algún tipo de decisión técnicamente óptima de asignación o utilización de los recursos, independiente de los diversos conflictos de intereses y de las distintas visiones que existen en la sociedad” (Garnier 2004:134). Sin embargo, tratándose de un sistema democrático en donde los conflictos y las distintas visiones deben ser incorporadas a la gestión, es menester –más allá de la promoción del control ciudadano y la participación mediante el acceso a la información– dar a conocer a la ciudadanía cuál es Proyecto de Gobierno al que responde un Plan de Modernización. Fomentar la participación ciudadana sin decir de qué manera se articularán las demandas con la voluntad de quien gobierna es, por lo menos, temerario, al jugar con el fuego de las expectativas ciudadanas que, tarde o temprano, esperan ser atendidas y satisfechas.

Un Proyecto, o si se prefiere, una Agenda de Gobierno, lejos de ser la expresión de un tipo de Estado interventor, centralista y totalitario, constituye una instancia de integración y consolidación de alianzas intersectoriales. En este sentido, obliga a la apertura de espacios de diálogo y concertación, al cálculo permanente de la correlación de fuerzas entre los diferentes actores sociales y estatales. Una tecnología del intercambio de información y de control ciudadano a través de sistemas digitales no resuelve estos problemas. Cuando no existe un Proyecto de Gobierno explícito o, lo que es más peligroso, cuando se postula una mera administración de lo instituido, la función estatal queda reducida a la formulación del presupuesto, el diseño burocrático del organigrama y la aplicación de reglamentos, inscriptos en un modelo económico y social que no corresponde interpelar (Bernazza 2006).

## **El debate sobre el desarrollo**

El debate sobre el modelo de desarrollo fue parte de la escena política y social argentina hasta su abrupta interrupción con el golpe cívico militar de 1976. El perfil de nuestra economía regresó como debate acalorado a partir del conflicto suscitado en el año 2008

por la Resolución 125 del Ministerio de Economía, conocido como el *conflicto del campo*. A raíz de la implementación de dicha Resolución –que aplicaba retenciones móviles a la soja, el girasol, el trigo y el maíz– se desencadenó un conflicto que duró 129 días y que instauró un amplio debate social, político y mediático sobre el modelo de desarrollo que se pretendía para la Argentina.

Estos debates encuentran su antecedente más inmediato en los que se iniciaron a partir de la aspiración de Estados Unidos de conducir los procesos de desarrollo en toda América. En 1947, el presidente Harry Truman se refirió ante el Congreso a la principal misión de los Estados Unidos como potencia mundial: brindar ayuda a los “pueblos libres” para que éstos puedan desarrollarse. En los países latinoamericanos, esta colaboración se reconoció con la firma de la Carta de Punta del Este en 1961, la que dio origen a la Alianza para el Progreso en el contexto de la Guerra Fría y del “peligro” que representaba la revolución cubana. Allí se acordaron reformas estructurales y planes de desarrollo que incluían reformas agrarias, fiscales y educativas, elaborados por equipos técnicos que surgieron y actuaron con el respaldo de la CEPAL. Estas propuestas fueron interpeladas desde su génesis: Ernesto “Che” Guevara, representante de Cuba en la reunión de Punta del Este, se refirió a la dicotomía entre la técnica y la política para pensar el progreso al expresar que “no puede haber técnicos que hablen de técnica cuando está de por medio el destino de los pueblos”. En 1969, Fernando Henrique Cardoso y Enzo Faletto publican *Dependencia y desarrollo en América Latina. Ensayo de interpretación sociológica*. Allí, los autores intentan explicar las razones por las cuales a pesar del optimismo del período y de las condiciones económicas favorables, América Latina no logra los niveles esperados de desarrollo (Cardoso y Faletto 1969). Los magros resultados obtenidos obedecían, según estos autores, a razones políticas antes que económicas. Se puso de manifiesto, por primera vez, la naturaleza política de los procesos de transformación económica y por lo tanto de la planificación para el desarrollo.

Estos debates se extinguieron a partir de sucesivos golpes cívico-militares que interrumpieron los procesos democráticos del continente. A partir de la desestabilización de la región, la agenda de desarrollo se limitó a ensayar estrategias para salir del ciclo de crisis recurrentes. En nuestro país, con el advenimiento de una nueva etapa democrática, los debates sobre el desarrollo regresaron, alcanzando el primer lugar en la agenda social en ocasión del conflicto del campo. Mercado interno o apertura al mercado mundial; *vivir con lo nuestro* o pedir prestado; concentración del capital y teoría del derrame o redistribución del ingreso. Estos y otros debates regresaron con fuerza a la Argentina en el año 2008 a partir del conflicto del gobierno nacional con las patronales agrarias.

Este debate de altísimo voltaje puso en juego las diferentes perspectivas políticas y las diferentes visiones sobre la Argentina y su desarrollo. Desde entonces, las propuestas

respecto del funcionamiento del Estado abren, implícitamente, un debate respecto del rol que éste debe cumplir en materia económica y de inclusión social.

### **Planificación Estratégica y modernización tecnológica**

Cuando un Plan de Modernización propone, entre las tecnologías a implementar, la planificación estratégica, está introduciendo, necesariamente, la actividad de gobierno. Un Plan de Modernización es el resultado, necesariamente, de un Proyecto o Agenda de Gobierno. Un Plan de Modernización, cuando no revela este origen, “devela” una concepción acerca del rol del Estado. Sin tener en claro los objetivos, es difícil definir las formas de la gestión estatal. Y si el objetivo es la eficiencia, ahora convertida en un fin en sí mismo, la meta a alcanzar es un Estado mínimo. Así las cosas, la “sobreactuación” tecnológica cobra sentido: la simplificación de procesos y la robotización de la gestión oculta un proyecto de reducción y privatización de la acción estatal.

La reducción de la plantilla de empleados o la supresión de organismos dedicados a promover determinadas actividades económicas, si bien pueden presentarse como resultados de una racionalidad neutra, son el producto de una concepción precisa respecto del rol a cumplir por el Estado aun cuando no se encuentren rastros acerca de este rol en los documentos de respaldo.

En materia de “gestión por resultados”, debemos tener en cuenta que los resultados a los que se alude no son un producto neutro ni deseable para la totalidad de los actores implicados. Por otro lado, aun cuando los resultados obtenidos fuesen deseables para la mayoría, es menester analizar su impacto en una realidad siempre compleja.

Asimismo, dado que las tecnologías informáticas avanzan a lo largo de la historia a partir de conflictos bélicos y que las comunicaciones se perfeccionan buscando atraer a los sujetos de la sociedad de consumo, su aplicación al ámbito estatal no puede realizarse sin las adecuaciones que reconozcan la naturaleza propia del Estado. Las tecnologías de la información y la comunicación, la mercadotecnia y la atención al cliente, entre otras, deben ser pensadas desde el “gobierno de lo público” si no se las quiere cumpliendo los objetivos para los que dichas tecnologías fueron diseñadas.

Por otra parte, muchas de las propuestas que nos invitan a consolidar la integración territorial a través del uso de tecnologías desconocen el sinnúmero de problemas de conectividad del país real. Las administraciones públicas de nuestro país son hijas de la historia y la geografía de este continente, y tanto a escala nacional, como provincial y municipal, son *situadas*. En la Puna, los líderes de las comisiones de fomento deben andar varios kilómetros a pie para alcanzar alguna cumbre que les posibilite obtener señal de teléfono en sus celulares. Llegar a un punto y a un dispositivo que les permita

conectarse y cumplir con los requisitos que desde Nación o desde la provincia se les imponen, suele demandar varios días de marcha. En el oeste y sur del Gran Buenos Aires, el acceso a la oficina de ANSES más cercana o la tramitación de la tarjeta SUBE demanda horas que se restan a la salud, la escolaridad o al trabajo en el mercado informal, un mercado sin derecho a ausencias. La modernización de la Administración Pública debe contemplar la situación de cada uno de estos actores sociales, personas de a pie que dialogan muy dificultosamente con las tecnologías y los trámites. Inscribir a los recién nacidos, enterrar a los seres queridos, eximir al único inmueble que se posee de las tasas e impuestos o registrarlos como bien de familia, son trámites que se realizan frente a una administración esquivada en horarios y días de atención. Esta situación podría resolverse, según el enfoque de la nueva gerencia, abriendo oficinas digitales accesibles a través de dispositivos y servicios de conectividad que el mercado regula según las leyes de oferta y demanda, excluyentes por definición.

Desde nuestra perspectiva, la apuesta tecnológica de un Plan de Modernización debe evaluarse según su capacidad para incluir a las mayorías. Si no tiene en cuenta las dificultades de acceso a las ventanillas reales o virtuales, se ampliarán las opciones de una ciudadanía que ya accede a las tramitaciones estatales, sin correr ni un centímetro las fronteras de la inclusión.

## **¿Recursos humanos o agentes de transformación del Estado?**

En materia de empleo público, la irrupción de la negociación colectiva en el escenario estatal abrió un panorama impensable en la década de 1990. El diálogo paritario con las organizaciones de los trabajadores, reproducido en forma intermitente y dispar en las provincias argentinas, le devolvió al colectivo de trabajadores el carácter de sujetos con voluntad e intereses autónomos respecto de la autoridad estatal, poniendo en jaque la definición de los trabajadores como “recursos humanos” de la administración. El diálogo y la concertación que se promovió desde el año 2004, a través del cual se revisaron no solamente las condiciones de trabajo, sino también el retraso y las inequidades surgidas de la implementación del Sistema Nacional de Profesionalización Administrativa (SINAPA), dio como resultado la revisión de dicho sistema y la firma del Convenio Colectivo General de Trabajo de la Administración Pública homologado por el Decreto 214 del año 2006 y la actualización del Convenio Colectivo Sectorial más abarcativo de la APN, antes SINAPA, hoy Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP), aprobado por el Decreto 2098 del año 2008. El retraso en los concursos, las formas irregulares de contratación y otros problemas de la relación de empleo dieron lugar a un riquísimo debate en el seno del Consejo Federal de la Función Pública (COFEFUP), cuyas conclusiones se vuelcan en dos documentos de interés para el estudio del empleo público nacional y provincial: *Principios y recomendaciones para una carrera profesional administrativa en las administraciones provinciales de la República Argentina*, del año 2006,<sup>1</sup> y *Principios y recomendaciones para las negociaciones colectivas entre el Estado y sus trabajadores*, del año 2008.<sup>2</sup>

A pesar de estos antecedentes y la preocupación que se expresaba por las formas de contratación por fuera de un esquema de promoción y estabilidad de la relación laboral (Bernazza 2012), el Plan de Modernización que se postula en las postrimerías del 2015 se presenta sin ninguna referencia a estos debates, repitiendo lugares comunes del gerencialismo anglosajón. El regreso del término “recursos humanos” y la aparente neutralidad del discurso esgrimido no fue obstáculo –o fue vehículo– de la mayor cesación de contratos temporales de la historia del Estado argentino. Esta práctica de contratación, recomendada por los organismos internacionales de crédito y aplicada en nuestro país con la llegada de préstamos de ese origen, sumó un conjunto de trabajadores a la plantilla estatal bajo formatos flexibles, por fuera de los estatutos de personal, lo que redundó en una mayor capacidad de gestión al mismo tiempo que sumó problemas contractuales no previstos. Las inequidades entre los diferentes formatos de contratación, así como la ausencia de un horizonte de progreso, fueron en desmedro de la consolidación de equipos de trabajo comprometidos con las áreas donde se desempeñaban. A pesar de estos problemas, los sucesivos cambios de gobierno operados durante esta etapa democrática no utilizaron la cláusula anual propia de estas formas de contratación, renovando automáticamente los contratos temporales de un año al otro.

Desconociendo esta cortesía propia de un funcionariado que reconocía la calidad de trabajador público a quienes se desempeñaban bajo diferentes formas de la locación de servicios (facturando mensualmente en condición de monotributistas, las más de las veces), el Gobierno que asumió a fines de 2015 aplicó estrictamente la rescisión de contratos en forma masiva, generando un sinnúmero de situaciones que están dirimiéndose, actualmente, en la justicia laboral. El proceso se llevó a cabo sin ningún diagnóstico previo, a partir de la suposición generalizada de que todo trabajador público era el sostén de un espacio político de la gestión anterior. Con palabras pocos felices, el Ministro de Economía expresó que se debía prescindir de la “grasa” sobrante del Estado, invocando tanto al modelo de gestión *lean facturing* o producción “delgada” (ajustada) como al sujeto político definido por el primer peronismo.<sup>3</sup>

El documento del *Programa de Análisis y Planificación de Dotación* de la estrategia modernizadora dado a conocer por el diario Página 12,<sup>4</sup> cuyos puntos principales fueron corroborados por el diario La Nación en los días subsiguientes,<sup>5</sup> se propone “producir una adecuación entre los organismos públicos y los aspectos cualitativos y cuantitativos del personal” teniendo en cuenta las personas que estarían en condición de jubilarse y las que podrían acogerse a un retiro voluntario, además de aquellos contratos que están siendo revisados en cumplimiento de lo establecido en el Decreto N° 254/2015. La aplicación de este decreto puso tempranamente en alerta a los gremios estatales más combativos, los que reclamaron por sus compañeros de ruta. Sin embargo, una opinión pública inclinada a sospechar del trabajo estatal acompañó la aplicación del decreto, a pesar de las crecientes denuncias de limitación de contratos de más de una década. Cabe señalar que a fines de 2015, al mismo tiempo que

se producían desvinculaciones, se realizaban modificaciones al Presupuesto 2015 para sumar cargos jerárquicos a las estructuras de los organismos, aduciendo la dificultad de captar cuadros del sector privado por la baja competitividad de los salarios.

## **Reflexiones finales**

El Plan de Modernización de la actual administración no necesita ser analizado. A lo largo de la primera década del siglo XXI, hemos señalado en numerosos trabajos las debilidades del enfoque gerencial. En la Argentina, autores de la talla de Oscar Oszlak, Horacio Cao, Daniel García Delgado, Mónica Iturburu, Carlos Vilas, Roberto Martínez Nogueira, Carlos Acuña, Hugo Cormick, Aníbal Sotelo Maciel, reunidos en grupos de investigación y cátedras universitarias, en las convocatorias del Consejo Federal de la Función Pública o en los congresos sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), han alertado sobre la complejidad que supone la transformación de la cultura y las prácticas de las instituciones públicas. Son autores de diferente extracción política y disciplinar, preocupados seriamente por la gestión pública. Hemos estudiado y reflexionado con ellos, hemos participado de acalorados debates donde no siempre se coincidió ni en la naturaleza ni en el origen ni en las propuestas de salida a los problemas que aquejan a las administraciones estatales a lo largo y ancho de nuestro continente. Nadie puede dudar, sin embargo, de su contracción al estudio de lo público. Sin embargo, esta producción académica e institucional no aparece como sustento de este producto inicial de la nueva Administración. Todo lo escrito a lo largo de las últimas dos décadas por estos autores puede aplicarse, en forma directa, al análisis del plan propuesto por el gobierno argentino en los albores de su gestión, tanto para señalar sus fortalezas como sus debilidades y omisiones.

Bienvenidos al pasado.

La Plata, setiembre de 2016.

<sup>1</sup> [www.sgp.gov.ar/contenidos/cofefup/documentos/docs/Principios\\_y\\_recomendaciones.pdf](http://www.sgp.gov.ar/contenidos/cofefup/documentos/docs/Principios_y_recomendaciones.pdf)

<sup>2</sup> [www.sgp.gov.ar/contenidos/cofefup/documentos/docs/Negociación\\_colectiva.pdf](http://www.sgp.gov.ar/contenidos/cofefup/documentos/docs/Negociación_colectiva.pdf)

<sup>3</sup> La Nación, 13 de enero 2016.

<sup>4</sup> Matías Ferrari, “Macri de nuevo con la tijera”, Página 12, 4 de setiembre de 2016.

<sup>5</sup> Agustina López, “El gobierno hará una revisión integral de la planta de empleados”, La Nación, 7 de setiembre de 2016.

## Referencias bibliográficas

**Abal Medina, Juan Manuel y Horacio Cao (2012)** *Manual de la nueva administración pública Argentina*, Buenos Aires: Ariel.

**Bernazza, Claudia A. (2006)** *La planificación gubernamental en Argentina. Experiencias del período 1974-2000 como puntos de partida hacia un nuevo paradigma. Tesis de Doctorado. Disponible en: <http://www.claudiabernazza.com.ar/web/actividad-academica>.*

**Bernazza, Claudia A. (2011a)** “Un Estado al servicio del Proyecto Nacional”, en Revista *Reseñas y Debates* N° 70, diciembre de 2011.

**Bernazza, Claudia A. (2011b)** “¿Qué Estado necesitamos? Una gestión pública para el desarrollo con inclusión”, en Daniel García Delgado y Miguel Peirano (comps.), *El modelo de desarrollo con inclusión social. La estrategia de mediano plazo*, Ciccus – IDISA – FLACSO.

**Bernazza, Claudia A. (2012)** “Administración y Compromiso. Los desafíos del empleo público”, en *Tiempo Argentino*, 6 de julio.

**Cardoso, Fernando Henrique y Enzo Faletto (1969)** *Dependencia y desarrollo en América Latina*, Buenos Aires: Siglo XXI Editores. Disponible en: <http://doctoradosociales.com.ar/wp-content/uploads/2016/04/Cardoso-y-Faletto-1970.pdf>.

**CONSEJO FEDERAL DE LA FUNCIÓN PÚBLICA (2006)** *Principios y recomendaciones para una carrera profesional administrativa en las administraciones provinciales de la República Argentina*, Mendoza, 23 y 24 de noviembre de 2006. Disponible en [http://www.sgp.gov.ar/contenidos/cofefup/documentos/docs/Principios\\_y\\_recomendaciones.pdf](http://www.sgp.gov.ar/contenidos/cofefup/documentos/docs/Principios_y_recomendaciones.pdf)

**CONSEJO FEDERAL DE LA FUNCIÓN PÚBLICA (2008)** *Principios y recomendaciones para las negociaciones colectivas entre el Estado y sus trabajadores*, Termas de Río Hondo, 28 de agosto de 2008. Disponible en [http://www.sgp.gov.ar/contenidos/cofefup/documentos/docs/Negociacion\\_colectiva.pdf](http://www.sgp.gov.ar/contenidos/cofefup/documentos/docs/Negociacion_colectiva.pdf)

**Gaebler, Ted y David Osborne (1994)** *La reinención del gobierno: la influencia del espíritu empresarial en el sector público*, Buenos Aires: Paidós.

**Garnier, Leonardo (2004)** “El espacio de la política en la gestión pública”, en Luiz Bresser-Pereira, Nidia Cunill Grau, Leonardo Garnier, Oscar Oszlak y Adam Przeworski (2004) *Política y gestión pública*, Buenos Aires: CLAD/ Fondo de Cultura Económica.

**López, Agustina (2016)** “**El gobierno hará una revisión integral de la planta de empleados**”, *La Nación*, 7 de setiembre de 2016. Disponible en <http://www.lanacion.com.ar/1935275-el-gobierno-hara-revision-integral-planta-empleados>.

**Matus, Carlos (1987)** *Política, planificación y gobierno*. Caracas: Fundación ALTADIR.

### **Cómo citar este artículo**

**Bernazza, Caludia:** Bienvenidos al pasado. Revista Perspectivas de Políticas Públicas (2016) Vol. 6, N° 11: 23-37.



# Transformaciones de la estatalidad social en el régimen de acumulación post neoliberal

*Changes in social statehood in a post neoliberal regime of capital accumulation*

## **Arturo Claudio Laguado Duca**

Profesor titular del Departamento de Ciencia Política. UNLaM.  
Profesor Adjunto del Departamento de Economía, Producción e Innovación Tecnológica. UNPAZ.  
alaguado@yahoo.com

## **Maximiliano Rey**

Profesor Titular Regular del Departamento de Ciencias Jurídicas y Sociales, UNPAZ.  
Profesor Adjunto Regular de la Facultad Ciencias Sociales, UBA.  
maxirey@hotmail.com

## **Resumen**

En Argentina, la crisis de 2001 y la redefinición de los postulados neoliberales trajo innovaciones tanto en la sociedad como en el Estado. Uno de los principales cambios fue el nacimiento de un nuevo modo de regulación social, el cual se desarrolló a la par que el Estado tomaba nuevas formas y contenidos. Este artículo se centra en el análisis del nuevo tipo de Estado y de sus intervenciones sociales, observando sus características económicas, políticas y administrativas, pero no en tanto políticas sociales sino como indicadores de la nueva estatalidad y su vinculación con la transformación del modo de regulación.

**Palabras clave:** Argentina - Estado - estatalidad social - postneoliberalismo - seguridad social - regulación social.

## **Abstract**

*The crisis and subsequent departure from neoliberalism in Argentina brought innovations in the society and the State. One of the major changes was the emergency of a new mode of regulation, which grew up at the same time that the State took new form and substance. This article focuses on the analysis of the new type of State and its social interventions -observing the political, economic and administrative dimensions- but not as social policies but*

## **Fecha de recepción:**

16.3.16

## **Fecha de aceptación:**

7.8.16

*as indicators of a new statehood and its relationship with the transformation of the mode of regulation.*

**Key words:** *Argentina – state – social statehood - post-neoliberalism - social security - social regulation.*

## **Introducción**

El nuevo siglo trajo novedades en la sociedad y la estatalidad argentinas. La relación entre ambas se vio modificada por un nuevo modo de regulación, el cual se desarrolló a la par que el Estado tomaba nuevas formas y contenidos. Uno de estos se verificó en el conjunto de intervenciones sociales del Estado, desde la muy conocida Asignación Universal por Hijo –AUH–, sancionada en 2009, hasta la ampliación de la atención directa del aparato administrativo estatal en los diferentes lugares que componen el territorio nacional.

A la luz de esta situación, en este trabajo adelantamos algunos de los cambios ocurridos en la estatalidad social, no como un objeto de estudio en sí misma sino en estrecha vinculación con la transformación del modo de regulación y sobre todo del tipo de Estado que surgió luego de la crisis de 2001.

Vale decir, en este artículo no haremos una evaluación de la política social de la última década, cuyas virtudes, creemos, ya han sido estudiadas. En su lugar, abordaremos las características de algunas iniciativas del sector de políticas sociales como ejemplo de una concepción diferente de la protección social y por ende de un tipo de Estado distinto al del fin de siglo XX.

Sostenemos que la protección social ejemplifica la relación que una sociedad tiene –en términos ideales– consigo misma. Relación que en última instancia está mediada por el Estado o, mejor, por la legitimidad de su intervención y los límites de su accionar.

Pero la política de protección social no es independiente de una concepción de lo social y del régimen de acumulación en que ella se inserta. Distintas formas de acumulación, históricamente, han sido acompañadas por modos de regulación con los que hacen sinergia.<sup>1</sup> Una rápida secuenciación histórica nos permitirá demostrar esta afirmación.

Por tanto, no se mirará aisladamente una serie de políticas sino que se la considerará dentro del modo de regulación del que hace parte –brevemente, del tipo de Estado

en que se enmarca-. Queda pendiente discutir si estas modificaciones de la regulación social incluyen, también, modificaciones en el régimen social de acumulación. No hay duda, sin embargo, y eso es lo que se discute en este trabajo, que la emergencia de los gobiernos postneoliberales en los albores del siglo XXI, implica un nuevo modo de regulación y, con él, el retorno de las formas de estatalidad estadocéntricas.

En todo caso, sostendremos que las políticas sociales emprendidas por los gobiernos postneoliberales en Argentina, forman parte de un tipo de Estado diferente que, a falta de un nombre mejor, podemos llamar Nacional Popular.

## 1. La inclusión en perspectiva histórica

La Seguridad Social es la forma que encontraron los Estados modernos de manejar la contradicción entre la igualdad formal ante la ley y la inevitable desigualdad en el mercado, en las sociedades de clases. Esa contradicción entre igualdad formal y desigualdad de ingresos, o si se quiere, entre sociedad liberal que garantizaba la igualdad ante la ley (derechos políticos) y un orden económico que implicaba el empobrecimiento generalizado, fue el gran desafío que enfrentaron los Estados de Bienestar<sup>2</sup> del siglo pasado y que fueron teorizados por Marshall (1997) en su texto *Ciudadanía y clase social*.

El Estado de Bienestar implicó una amplia intervención en la sociedad, o sobre una parte de ella definida como ‘objeto de intervención’. Esta intervención, sin embargo, está relacionada con una materia anterior que no siempre se presenta directamente en el debate: los alcances de la solidaridad nacional y las definiciones de ciudadanía que lleva implícita. Desde el siglo XIX, esta preocupación será bautizada como la cuestión social (Donzelot, 1994; Rosanvallon, 1995; Castel, 1997).

Marshall creía que esa contradicción –surgida con la Revolución Francesa–, llevaba siempre latente el riesgo de fractura de la sociedad. Los derechos sociales, es decir aquellos que tenían como objetivo garantizar la autonomía individual al solucionar las necesidades más inmediatas del ciudadano, evitarían ese riesgo al reemplazar el principio clasista por el de la solidaridad<sup>3</sup> (Donzelot, 1994).

Claro está, la preocupación por la posible ruptura estaba asociada al descubrimiento de las dificultades de legitimación inherentes en las sociedades capitalistas por causa de la mencionada contradicción. Por ello, esa preocupación –enfrentada como la *cuestión social* del siglo XX– implicará también amojonar los límites de la comunidad política, las calidades para su pertenencia plena y el papel del Estado en la activación de la ciudadanía. En ese sentido, la cuestión social es una cuestión política por excelencia, toda vez que en ella está presente la categoría central de ciudadanía y los derechos que en ésta se articulan.

El objetivo de la política social es, pues, difuminar esa fractura. Con tal fin, la idea un poco abstracta de política social, se concreta en políticas sectoriales. De esta forma, si la política social –en singular– enfatiza el componente político de las acciones de la sociedad sobre sí misma (Grassi, 2003; Laguado Duca, 2011), *las políticas* sectoriales son la manera en que se operacionalizan técnicamente.

En las sociedades capitalistas –o sociedades basadas en la salarización, según la expresión de Castel (1997)–, de todas las políticas sociales, las relacionadas con el trabajo ocupan un lugar fundamental. Por ello, desde los primeros pasos de la seguridad social con Bismarck, o en las sociedades que construyeron Estados de Bienestar más o menos maduros, las protecciones se han asociado principalmente al mundo del trabajo... o a su carencia. Ese ha sido el caso de América Latina, y particularmente, el de Argentina.<sup>4</sup>

Siguiendo a Andrenacci y Soldano (2005) –en cuya periodización nos basamos– podemos agrupar la política social en tres grandes ejes

- Políticas de trabajo.
- Políticas de servicios universales: referidas fundamentalmente a la administración de sectores sociales como vivienda, educación, etc.
- Política asistencial: entendida como aquellas intervenciones destinadas a socorrer a la población más vulnerable que no tiene acceso –o lo tienen deficitariamente– al mercado de trabajo.

Sin embargo, como ya se mencionó, la orientación de las políticas sociales depende, en última instancia, del componente político de la política social. Es decir, de la concepción de solidaridad que reina en una sociedad y del papel que se le atribuya al Estado en tanto motor activo en su construcción, en tensión con las iniciativas de valorización del capital. O, para ser más rigurosos, de la manera en que se articulen el modo de regulación y el régimen de acumulación en distintas etapas del capitalismo (Jessop, 1999).

En esa lógica, diferentes etapas del capitalismo implicaron distintas formas de regulación en cada una de estas áreas de política social.

Según Andrenacci y Soldano (2005), destacan durante el período liberal de acumulación –que en Argentina coincidió con la etapa formativa del Estado nacional y se extendió hasta la crisis del modelo agroexportador– *las políticas relacionadas con el empleo*, centradas en la construcción del mercado de trabajo por la combinación de la represión –ley de Residencia de 1902 y ley de Defensa Social, 1910– y las primeras políticas de protección que sólo cubrían a empleados públicos, como la ley de jubilaciones de 1887, o la de accidentes de trabajo de 1915.

Ese período tuvo una *política de administración de servicios universales*, dirigida en lo fundamental a los sectores medios y trabajadores urbanos. Estas políticas hacían sinergia con el régimen de acumulación, pero también con el objetivo de nacionalizar a la población migrante e incorporar a la población urbana. La modernización urbana se complementó con los primeros pasos en salud pública de la mano del higienismo y con la ley de educación básica de 1880, que se sumaba a este doble objetivo de nacionalizar población y crear una mano de obra moderna.

Las *políticas de asistencia*, como fue típico de los Estados liberales, se centraron en la gestión de los desafiados.<sup>5</sup> La Sociedad de Beneficencia fundada por Rivadavia y la creación hacia 1930 de la Dirección Nacional de Higiene, tuvieron un rol central en este eje.

Esta configuración caracterizada por la tímida intervención estatal se mantendrá hasta que la crisis mundial de 1929 ponga en duda las bondades del modelo de acumulación del país y del modo de regulación que lo acompañó. De la mano de las dificultades del sector agroexportador, se irá legitimando la intervención del Estado hasta lograr una importante presencia durante la década de los cuarenta.

El capitalismo europeo enfrentó la crisis mundial con la extensión del Estado de bienestar. Eso implicó nueva sinergia entre el régimen de acumulación y modo de regulación en lo que algunos autores llamaron Estado de Bienestar Keynesiano –EBK– (Jessop, 1999).<sup>6</sup>

El EBK ha sido suficientemente estudiado para que haga falta destacar aquí sus características. En América Latina, ese Estado de bienestar tuvo sus formas atemperadas en los Estados nacional populares y en los desarrollistas. Dos formas estatales diferentes, con distinta concepción del lugar que debía ocupar la redistribución en el proceso de modernización e industrialización, pero que en esencia respondían a una nueva forma de concebir el papel del Estado –ahora preponderante– en la regulación social (Cao y Laguado Duca, 2014).<sup>7</sup> Llamaremos estadocéntrica a esta manera de pensar el rol estatal.

En Argentina, *las políticas de trabajo* ocuparon una centralidad que hacía sinergia con un modelo de Estado que ambicionaba el pleno empleo como sostén del mercado interno, para garantizar el despegue de la industria nacional. La búsqueda del pleno empleo fortaleció aún más la fuerte asociación entre trabajo formal y protección social. Se produjo un consenso sobre la obligatoriedad de la previsión social –recogido tanto por el artículo 37, inc. 7 de la reforma constitucional de 1949, como por el artículo 14bis de la reforma constitucional de 1957– y el movimiento sindical pasó a ser un actor importante para la protección social. Se extendió la regulación pública, ya iniciada durante los gobiernos nacional populares, y se tomaron una serie de medidas para racionalizarla: intento de unificación de Cajas de Previsión (1958); Salario mínimo vital y móvil (1963); Reglamentación de Cajas (1969); Ley 18.610 sobre Obras Sociales (1970), etc.

configurando una forma de solidaridad fragmentada que caracterizó al desarrollismo argentino (Andrenaci y Soldano, 2005; Laguado Duca, 2011).

Las *políticas universales* complementaron la asistencia asociada al trabajo formal en una sociedad que tendía hacia la salarización de su población. De esa forma se masificó la educación gratuita en los niveles medio y universitario, se construyó una red pública de hospitales, se expandió la infraestructura, se iniciaron políticas de vivienda social y se estatizaron y universalizaron los servicios públicos en las zonas urbanas y periurbanas.

En ese marco, las *políticas de asistencia* pasaron a ocupar un lugar residual, sin desaparecer. Orientada, en lo fundamental, a transferir bienes y servicios para aquellos que no lo- graban integrarse plenamente al mercado de trabajo, la Fundación Eva Perón ocupó un lugar paradigmático a mitad de siglo, posteriormente reemplazada por diferentes formas de apoyo a los desafiados con fuerte presencia de organizaciones religiosas.

En todo caso, es sabido que a partir de la crisis de la deuda de los años 80 y la posterior implementación de las recetas del Consenso de Washington (Williamson, 1990) en la región latinoamericana, los postulados estadocéntricos –fueran desarrollistas o nacional populares– fueron abandonados. Fue la hegemonía de lo que se conoció como neoliberalismo. En la Argentina correspondió a la reforma del Estado y el ajuste estructural de las décadas del ochenta y noventa.<sup>8</sup>

El Estado neoliberal no sólo fue una importante mutación en el régimen de acumulación<sup>9</sup> –ahora signado por la movilidad de capital, la desregulación y la valorización financiera–, sino también en el modo de regulación. El Estado mínimo no implicó únicamente una relativa retirada de la participación activa en economía, (incluida *la desregulación del mercado de trabajo* tendiente a la reducción de los costos laborales y, junto con ello, a una remercantilización parcial de las coberturas de aseguramiento) sino también una transformación de los mecanismos de intervención.

La desregulación del mercado de trabajo se plasmó en una amplia legislación: p.e. la Ley Nacional de Empleo, en 1991, permitió la contratación temporal de trabajadores; ese mismo año, la ley 24.028 modificó el régimen de indemnizaciones por despido, la ley de PYMES flexibilizó el trabajo en negro, etc. Todas estas leyes neutralizaron la función protectora del salario mínimo –de fuerte tradición en Argentina–, permitiendo la precarización del empleo y fomentando el cuentapropismo.

Coherentemente, las políticas referidas a los *servicios universales* pasaron a ser dependientes del lugar que ahora se le otorgó a la lógica macro económica liberal. En momentos de ajuste, la inversión se ató a la reducción del gasto fiscal, lo cual se intentó mediante

la descentralización de los servicios, poniendo en riesgo en la práctica la obligación del Estado de hacerse cargo de este gasto.

Paralelamente, comenzó un proceso de privatización de los servicios públicos con débil regulación mientras tendieron a crearse cuasimercados (Crojethovic y Ariovich, 2008), por ejemplo, con la ley de Desregulación de las Obras Sociales y la de Hospitales de Autogestión en 1993 o la de Reforma Previsional en 1994.

*La política asistencial* nuevamente alcanzó un rol protagónico, pero a diferencia de los inicios del siglo XX, se desarrolló bajo el principio de corresponsabilidad público/privado. En un marco de crecimiento y complejización de la pobreza –pobreza estructural, nuevos pobres, población en riesgo– se plantearon simultáneamente dos novedades en tanto estrategia de intervención: la intervención de emergencia para los damnificados del ajuste estructural mediante la focalización de beneficiarios y la tercerización mediante ONGs o entidades sociales para que la ayuda llegue a aquellos que más la necesitan.

Si la focalización –o el subsidio a la demanda, como se la llamó también en lenguaje más duramente económico– fue la novedad más destacada del Estado mínimo en cuanto a las transformaciones en las políticas sociales; la asociación de política social con “programa” –y la aparición del ‘beneficiario’ como objeto/sujeto de estos programas– fue otra innovación de importancia no menor. Los programas se multiplicaron: Plan trabajar en 1996, Programa de emergencia laboral en 2000, Plan jefas y jefes en 2002, entre muchos otros.

En definitiva, según el pensamiento neoliberal, todo aquello que podía ser gerenciado por el mercado debía quedar por fuera de la intervención estatal. En cambio el Estado debía centrarse en las funciones para lo cual estaba más capacitado: garantizar el respeto a la propiedad, proveer la seguridad física y jurídica, promover las inversiones en infraestructura, y establecer instituciones confiables que favorecieran la atracción de capitales. El resultado más notorio de estas ideas trasladadas a la práctica fue el abandono de los principios solidaristas de la Seguridad Social que habían orientado la tradición argentina.

Al desligar la política social del pleno empleo, el Estado neoliberal rompió la sinergia entre bienestar social y crecimiento económico. El resultado fue que una gran cantidad de población quedó carente de empleo de calidad que asegurase la protección social o, simplemente, carente de empleo. En esa situación el Estado debió hacerse cargo de estos individuos dependientes que ya no encontraron protección asociada al trabajo o, que, por sus condiciones laborales, no tenían capacidad de financiar su retiro futuro. Esta tara la asumió a través de los estados subnacionales (servicios universales) o apelando en gran medida a la tercerización en ONGs (servicios asistenciales) y a una miríada de programas focalizados.

Si bien es cierto que esta manera de enfocar la previsión social estaba influenciada por la necesidad perentoria de ahorrar recursos en un contexto de crisis de la deuda, en última instancia estas transformaciones se asocian a un nuevo tipo de capitalismo que concibe un lugar muy distinto para la intervención estatal. Se rompe la sinergia producida entre la acumulación fordista y una regulación social que se basaba en sociedades de pleno empleo, del EBK. Pierde sentido, entonces, la asociación de la protección social con el mercado formal de trabajo, o la de ciudadanía social con los derechos laborales e, incluso, la cobertura universal de los servicios que garantizaba el Estado —con mayor o menor eficiencia— con ciudadanía laboral.

La centralidad que vuelve a ganar la asistencia en la política social obliga a conceptualizar este fenómeno desde un ángulo que trascienda el de la eficiencia del gasto público o la muy interesante discusión de la apropiación corporativa del gasto social que, efectivamente, se produjo durante el período desarrollista en Argentina.

En esa misma lógica, para entender la contrarreforma de la intervención social estatal emprendida en el siglo XXI luego del rotundo fracaso del Estado neoliberal, es necesario inscribirla en otro modelo de estatalidad.

## **2. El retorno del Estado<sup>10</sup>**

El cuasi derrumbe estatal del 2001 enterró el régimen de Estado mínimo que se había impuesto en Argentina, como en casi toda América Latina. A partir de entonces nacerá un nuevo modelo de Estado cuya definición está aún en discusión entre los especialistas. En todo caso hay consenso en que se abrió una etapa caracterizada por el énfasis en la recuperación simbólica y material del Estado como garante de los procesos de inclusión social y política, renovada capacidad de regulación de los mercados, políticas industrialistas, junto con una marcada vocación latinoamericanista y manifiesta independencia de los centros de poder mundial.

Estudios recientes (Cao y Laguado, 2014) han mostrado la confluencia de dos tradiciones en la emergencia del Estado post neoliberal: el desarrollismo —o su versión contemporánea, el neodesarrollismo— y la tradición nacional popular.<sup>11</sup> En este apartado haremos una muy esquemática referencia a estas ideas para comprender en ese marco las redefiniciones de la política social.

Retomando elementos del desarrollismo de mitad del siglo XX, el neodesarrollismo vuelve a poner en un lugar central la intervención estatal en la regulación social y la inversión económica, dando un lugar destacado al sector público en el impulso a la I+D+I.<sup>12</sup> Sin embargo—y como es lógico ante el cambio de los tiempos— también se proponen modificaciones respecto al modelo que primó en el siglo pasado. Por

ejemplo, se flexibiliza la protección de los derechos del trabajo en un mundo donde la movilidad del capital y la financierización de la economía, debilitan el poder de los Estados nacionales.

Manteniendo el énfasis en el desarrollo industrial y en el fortalecimiento de la demanda agregada como base del *take off* industrializador, se toma en serio la tradicional restricción externa que azotó la economía argentina por la carencia estructural de dólares, pero sin abandonar el principio de una fuerte intervención estatal y un manejo prudente de las cuentas fiscales (esta tendencia se debilita a partir de la crisis mundial de 2008).

Thwaites Rey lo resume como «dar al Estado el rol de centralizador y asignador de la renta del recurso nacional básico [refiere a hidrocarburos, minería, soja, etc.]; a la sociedad civil se le cede la tarea del desarrollo endógeno y esto se combina con la interpelación a una burguesía nacional, que además de pequeños y medianos empresarios de base local incluiría a empresas grandes y, en particular, a las transnacionales de base regional (las denominadas multilatinas), que han crecido en las últimas décadas en la región» (Thwaites Rey, 2010: 32).

De hecho, si algo caracterizó a la etapa iniciada en 2003, fue un énfasis en la reindustrialización, con el objetivo de reiniciar el círculo virtuoso propuesto por Keynes para reactivar la demanda: pleno empleo, mercado interno, fortalecimiento fiscal, inversión social.

Una serie de medidas se impulsaron en esa dirección. A modo de ejemplo se pueden mencionar el Plan Estratégico Industrial 2020 del Ministerio de Industria, cuyo objetivo fue fortalecer sectores de la industria nacional dedicados a la exportación, o el Proyecto de Promoción de las Exportaciones de Agroalimentos Argentinos -PROARGEX-, iniciativa del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca y del Banco Interamericano de Desarrollo.

En la práctica, hasta que la reciente crisis mundial golpeará a las economías latinoamericanas, la tasa de crecimiento industrial estuvo cerca del 10% (CENDA, 2010). Estas medidas no lograron, sin embargo, revertir la extranjerización de la economía, ni la débil integración vertical de la industria nacional. De esta forma, la restricción externa se mantuvo presente, obligando a controlar la fuga de divisas al exterior, acelerada por la revaluación del peso que jaqueó el gran instrumento industrializador del gobierno: el cambio competitivo.

Para lo que nos interesa –la caracterización del Estado posneoliberal– independientemente de los dilemas económicos que enfrentó, el Estado retomó su papel de agente activo en la regulación económica y, cuando fue necesario para proteger el mercado interno o la balanza de pagos, en la inversión directa vía reestatización de empresas.

La otra vertiente que influirá en modelo estatal posneoliberal, es la tradición nacional popular, actualizada en el siglo XX. El punto de vista Nacional Popular tiene una perspectiva situada, tanto en lo histórico como en lo geográfico. Hace centro en nuestro país como parte de una nación en construcción –América latina– cuyo proceso histórico puede leerse en clave de búsqueda de plena autonomía y de superación de los desequilibrios de su estructura social. Se trata de un espacio que la visión nacional y popular asume como en desarrollo, con marcados desequilibrios políticos, económicos y sociales: asimetría entre el poder regulador del sector público y los segmentos más concentrados de la economía, agudas desigualdades territoriales, funcionamiento restringido de su institucionalidad (para las formas y estándares canonizados por el establishment), bolsones de marginalidad social, sobredimensión del poder relativo de fracciones del capital internacionalizadas, debilidad de los encadenamientos productivos, etc. La situación periférica y la dinámica del capitalismo mundial, como así también las tensiones que se generan en su propio territorio, alimentan tendencias hacia la reproducción de estos desequilibrios.

En este marco, el objetivo último de la actividad política –y de la acción del Estado como instrumento privilegiado de dicha actividad– es salir de la situación de subdesarrollo. Superarlo implica abandonar el lugar periférico y dependiente en la economía mundial y sortear los desequilibrios sociales, con especial énfasis en la tarea de operar sobre los bolsones de pobreza y marginalidad, así como de reducir los desniveles en la asignación del ingreso. Estos dos objetivos se consideran estrechamente relacionados: sólo una sociedad que haya superado sus desequilibrios sociales puede desarrollarse; sólo a través del desarrollo pueden superarse los desequilibrios sociales.

Pero, la centralidad que tiene el significativo justicia social en esta tradición, explica que las normas distributivas promulgadas con posterioridad al 2003 trasciendan con mucho la generación de bienes sociales –*meritry goods*– propuesta por el desarrollismo.

En esa lógica, se llevó a cabo una importante agenda redistributiva como Plan SUMAR, Procrear, Remediar, Argentina Trabaja, Microcréditos, Manos a la Obra, Conectar-igualdad, entre otras, dirigida a la ampliación de derechos.<sup>13</sup>

Es importante destacar, que estas iniciativas se inscriben en otra concepción de Estado, que reinstala su responsabilidad en la (re)producción del tejido social. Abundante legislación post 2003 recupera el principio de solidaridad colectiva que caracterizó a los Estados de Bienestar de postguerra y al primer peronismo en la Argentina.

Por otro lado, en buena parte del resto del Estado, la realización de inversiones en infraestructura largamente retrasadas, y el incremento del gasto corriente –p.e. mejoramiento de dotaciones y sueldos, gastos en bienes de uso– han permitido que el sector público muestre un rendimiento y cobertura superior al que se observó durante los '90.

En definitiva, la visión nacional popular sostiene que los elementos que configuran el desarrollo –creación de más riqueza acompañada de nuevos y más complejos roles sociales, incorporación de tecnología, distribución de riqueza, entre otros– no surgen sin más del automatismo de mercado, sino que precisan de una serie de acciones dirigidas y conscientes que involucran al Estado y la Administración Pública.

### **3. La reconfiguración de la estatalidad social<sup>14</sup>**

Además de la nueva presencia reguladora, el Estado verifica un cambio en el modo de su intervención en cuatro grandes ejes: universalización, integralidad, territorialización y protagonismo popular.

Como sostuvimos en la Introducción, no nos abocamos al análisis de las iniciativas de política social en cuanto tales sino que las observamos en tanto expresión de un tipo de Estado.

En tal sentido, haremos foco en características de diferentes acciones que componen la estatalidad social postneoliberal. Por tal entendemos un conjunto de atributos relativos a la intervención social del Estado, que lo conforman institucionalmente pero en estrecha relación con su rol como instancia de dominación política, que le exige tomar parte de diversas formas –la social es una de ellas– del proceso de construcción social.<sup>15</sup>

En este específico sentido, ya sean programas como el Conectar-igualdad, principios que dan lugar a modos de gestión como la integralidad, formas de relacionarse con la sociedad como la territorialización o el protagonismo social o grandes políticas universales como la AUH; todas muestran una forma –de intervención social– propia del Estado descripto en la sección previa.

#### **Tendencia a la universalización**

La AUH es una de las iniciativas más destacadas de la segunda mitad de la década pasada, tanto por su innovación como por su quiebre fuerte con la focalización, en base a su tendencia a la universalización.<sup>16</sup>

La página de la Administración Nacional de Seguridad Social define a la AUH como

*un derecho que les corresponde a los hijos de las personas que están desocupadas, trabajan en la economía informal con ingresos iguales o inferiores al Salario Mínimo, Vital y Móvil, monotributistas sociales, trabajadores del servicio doméstico, trabajadores por temporada en el período de reserva del puesto o perciban alguno de los siguien-*

*tes planes [...]. El cobro de la Asignación Universal por Hijo requiere la acreditación anual de escolarización y controles de salud de los niños. Se abona a los menores de 18 años, hasta un máximo de 5 hijos, priorizando a los hijos discapacitados y a los de menor edad. Se liquidará a uno solo de los padres priorizando a la mamá. En el caso de un hijo discapacitado, el cobro de la asignación es sin límite de edad, y se liquida un monto especial. Para percibirla, deberá tramitar previamente la autorización para el pago de asignaciones por hijo con discapacidad emitida por ANSES (ANSES, s/f).*

La prestación monetaria que otorgó inicialmente la AUH se fijó en monto equivalente a la que corresponde a la mayor asignación por hijo del régimen de asignaciones familiares contributivo nacional. Luego, la ley que aprobó el Congreso Nacional, fijaría retribuciones mayores atadas a una fórmula de indexación automática.

Hacia 2010, la asignación cubría al 36.6% de los menores que, sumados al 53.3% que cobija el régimen contributivo, indicaría que el 90% de ellos percibirían asignaciones familiares. El 7,2% de los menores pertenecientes a familias de ingresos medios y altos, reciben el beneficio indirectamente, puesto que pueden deducir del impuesto a las ganancias una suma por cada hijo a cargo. La reciente promulgación de la asignación por embarazo, extiende el beneficio al período de gestación.

A un año de la puesta en marcha de la AUH, la Central de Trabajadores Argentinos consideraba que era significativo su impacto en la reducción de la pobreza, existiendo una fuerte concentración del beneficio en los hogares más necesitados (CIFRA, 2010).

Más allá del consenso sobre los logros de la AUH, de su innegable éxito para atacar algunas situaciones de exclusión producidas por la crisis del mercado de trabajo, nos interesa contextualizarla en otro modelo de Estado.

Las asignaciones familiares, atadas al trabajo formal tal como las concebía el Estado desarrollista, sufrieron un colapso con los ajustes de la última década del siglo XX y la crisis de 2001, tras la cual el índice de desocupación rondó entre el 22% y el 25% de la PEA según la fuente. Aun cuando la gran creación de empleo en los años siguientes a la crisis modificó en parte este escenario,<sup>17</sup> la AUH se constituyó en una forma de ampliar la cobertura del sistema de seguridad social –recuperado por el Estado con la reestatización del sistema de pensiones privado– reconociendo las situaciones de exclusión todavía existentes. Sin embargo, la AUH no puede ser considerada solamente un programa de transferencias condicionadas más exitoso que otros. Debe entenderse

en el marco de la emergencia de un nuevo modelo de regulación: el de los gobiernos Nacionales Populares que surgen en el siglo XXI en América Latina.

Una característica fuerte de ello, es tender a la universalización de la seguridad social –como es el caso de la AUH en tanto mecanismo para extender el derecho a las pensiones familiares para los hijos de los trabajadores no formales– retomando los aspectos solidaristas que caracterizaron a los Estado de Bienestar y la tradición nacional popular de mitad del siglo XX. La recuperación de la tradición solidarista en las políticas de prevención no es un hecho aislado. Éstas hacen parte de la naturaleza del Estado activo, al igual que la tendencia a la universalidad y a la integralidad (Cao y Laguado, 2014).<sup>18</sup>

Es importante destacar la universalidad de las políticas más allá de las contemporáneas discusiones sobre la relación costo beneficio de éstas, pues implican la ampliación de los derechos sociales y con ellos, la desmercantilización de aspectos de la reproducción social, en una tradición que ha sido cara a los Estados de Bienestar pero también a los regímenes nacional populares latinoamericanos.<sup>19</sup>

### **Tendencia a la integralidad**

El principio de integralidad implica abordar los fenómenos complejos desde sus múltiples aristas. De tal modo, las iniciativas del área social no pueden pensarse como programas estancos sin conexión entre sí, sino como acciones coordinadas destinadas a tratar los diversos determinantes de una problemática dada. Por tanto, las diferentes iniciativas de la política social deben pensarse para que se refuercen mutuamente i.e. integralmente.

Esta característica se pudo observar (en mayor o menor grado y con más o menos éxito según los casos) tanto entre ministerios como al interior de cada cartera.

Apuntando a que este principio sea el eje rector de las Políticas Sociales, desde el inicio de la gestión del gobierno de Néstor Kirchner se reconvirtieron las iniciativas programáticas del Ministerio de Desarrollo Social, en orden a lograr mayor confluencia y homogeneidad.

Consciente de la imperiosa necesidad de evitar las evidentes falencias demostradas por acciones puntuales y sin coordinación, la nueva gestión ministerial abogó por la integralidad, entendida como “un trabajo de unificación y articulación de recursos, circuitos administrativos y gestiones compartidas y consistentes por tipo de prestaciones o beneficiarios a atender” que se tradujo en la reducción y conversión “de pequeños y grandes programas en tres grandes Planes que hacen más eficiente las prestaciones y le imprimen una impronta particular en cuanto a planificación y gestión” (Jefatura de Gabinete de Ministros, 2003:138-140).

En dicho sentido, se tendió al “abandono progresivo de la lógica programática instalada en la política social (existían 56 programas sociales con su propia administración) y la con-

siguiente integración de los mismos en distintas líneas de acción que, de acuerdo con la especificidad propia de cada uno, conforman un conjunto de herramientas, mecanismos y prestaciones dirigidos a mejorar la calidad de vida de la familia” (Jefatura de Gabinete de Ministros, 2004:127). Así nacieron los tres grandes planes que estructuran el funcionamiento del mencionado Ministerio iniciados en 2003: el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria “El Hambre más Urgente”, el Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra” y el Plan “Familias Argentinas”. El paso de los años han generado modificaciones en los mismos. En términos de lo aquí descripto es importante resaltar que, por ejemplo, el Programa “Manos a la obra” (Desarrollo Local y La Economía Social)<sup>20</sup> busca “Implementar un sistema único y masivo de apoyo a iniciativas de economía social” (Jefatura de Gabinete de Ministros, 2003:142).

Englobar la mencionada cantidad de programas en tres grandes planes no sólo permite más eficacia en el accionar de la organización, permitiendo la planificación y articulación, sino que en términos de modelo de gestión es una iniciativa de diseño institucional que desanda el camino del trabajo por programas, promovido por la Nueva Gestión Pública.<sup>21</sup> De todas formas, no puede afirmarse que la lógica de programas haya sido desterrada por completo; dicha lógica sigue vigente, aunque tal vez no al extremo de ampliar su número sin ton ni son.

La lógica de la integralidad se buscó alcanzar en el trabajo del mencionado ministerio pero también entre políticas sociales de diversas carteras ministeriales. En tal sentido se incluyen iniciativas como el Plan de Inclusión Previsional –PIP– que implicó la universalización de las jubilaciones y los derechos asociados a ellas –trascendiendo la prestación monetaria, para abarcar otras prestaciones como la salud– incluyendo a todos los adultos mayores que habían perdido la protección junto con su trabajo.<sup>22</sup> Al PIP se suma una serie de planes y programas que hemos mencionado más arriba.

Para el tema educativo, destaca el Plan Progresar –dirigido a los jóvenes entre los 18 y 24 años que no trabajan, trabajan informalmente o tienen un salario menor al mínimo– que contempla un estipendio que les permita finalizar sus estudios en cualquier nivel educativo.

De igual importancia es el programa Conectar-Igualdad, que consiste en el otorgamiento de una computadora portátil a los alumnos y docentes de escuelas secundarias públicas, escuelas de educación especial e institutos superiores de formación docente. Su objetivo es poner al alcance de todos los estudiantes secundarios una herramienta indispensable para disminuir la brecha digital, considerando que las habilidades en el manejo de las TICs son parte de la alfabetización contemporánea.

Así vistas, políticas públicas de carácter universal confluyen en la integralidad, conformando un nuevo modo de regulación, donde los programas no son iniciativas aisladas,

sino que hace parte de una iniciativa de universalización de derechos. La sinergia tiene un doble sentido: las políticas sociales entre sí, y de éstas con el régimen de acumulación basado en el mercado interno y el pleno empleo.

Es especialmente notorio el círculo virtuoso entre la AUH y la reconstrucción de la educación y salud públicas, en las que se inscriben programas como Plan Nacional de Educación Inicial, el ya mencionado Conectar-Igualdad y el Calendario Nacional de Vacunación.

Por ello es que además del papel de la AUH en la reducción del indicador Gini (que mide los coeficientes de desigualdad),<sup>23</sup> debe valorarse su interacción positiva con las condicionalidades: se incrementó el número de chicos vacunados, los controles médicos maternos y la tasa de escolaridad aumentó en un año completo entre las familias que reciben la asignación (Klisberg, 2014).

Se pueden sumar muchos otros datos que muestran el papel inclusivo de la AUH y su fortalecimiento de la escolaridad primaria y media –p.e. la Encuesta Permanente de Hogares muestra cómo descende el número de jóvenes en edad escolar buscando trabajo desde su implementación– pero lo que nos interesa destacar es tanto su articulación con otros programas como su lugar paradigmático en la concepción de lo social en las nuevas formas de estatalidad.

### **Procesos de territorialización**

Para ser tales, las ya descriptas universalidad e integralidad tienen en la llegada a los confines del país uno de sus desafíos más importantes. Por ello no es de extrañar la ampliación de la cobertura territorial de varios de los organismos que poseen tareas sociales. Ello también va de la mano con un fenómeno relevado por varios autores: el territorio se ha convertido en un lugar privilegiado de la expresión política.

Ciertamente estas características de las identidades populares se potencian cuando los guarismos de desocupación trepan a niveles insospechados previamente, como por ejemplo en la década de 1990 en Argentina, pero no se deben exclusivamente a éstos, sino a procesos más generales de transformación de las sociedades industriales, a los que Merklen (2005:48) denomina la “descomposición de la estructura salarial”, produciendo de tal forma un “repliegue en el barrio” como respuesta de los sectores populares a tal situación.

Acorde a esta configuración de dichos sectores, la gestión de varios organismos estatales adaptó su estructura otorgándole cierta impronta territorial. Ello supuso el despliegue de agencias ministeriales (o de las agencias respectivas), que establecieran materialmente su presencia en todo el territorio nacional.

Particularmente hay cuatro desarrollos que muestran la situación a): los Centros de Referencia (CdRs) y los Centros de Integración (CICs) del Ministerio de Desarrollo Social;

las Unidades de Atención Integral (UDAIs) de la ANSES y las Oficinas de Empleo (OE) del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Los Centros de Integración (CICs) “son espacios públicos de integración comunitaria, construidos en todo el país, para el encuentro y la participación de diferentes actores que trabajan de modo intersectorial y participativo para promover el desarrollo local en pos de la inclusión social y del mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades” (Ministerio de Desarrollo Social). A fines 2004 se habían iniciado las obras para su localización en 280 comunidades y según datos de 2012, existen 625 CICs, de los cuales alrededor de 200 son rurales (MDS, 2010).

Los Centros de Referencia (CDRs) son espacios conformados por equipos interdisciplinarios que articulan las diversas líneas de acción del Ministerio para construir, junto con la comunidad, estrategias de desarrollo local y provincial desde un abordaje integral: participativamente y desde todas las miradas. Hacia 2006 se habían creado 23 Centros de Referencia del Ministerio, en cada una de las ciudades capitales de las provincias. En 2007 se pusieron en marcha 6 Centros de Articulación que descentralizan la gestión del Centro de Referencia de Buenos Aires, que para 2009 alcanzan los 13 Centros (MDS, 2010).

Las UDAI son oficinas para la atención del público en general, “distribuidas por todo el territorio nacional con el objetivo de estar cerca de cada ciudadano. En ellas se pueden realizar todos los trámites relacionados con la Seguridad Social y recibir asesoramiento adecuado sobre las prestaciones y servicios que brinda la ANSES” (<http://www.anses.gob.ar/seccion/delegaciones-de-anses-26>, visualizado en mayo 2015). Hacia 2015 se contaban 350 de estas oficinas (ver en <http://www.anses.gob.ar/seccion/delegaciones-de-anses-26>).

Las OEs (que constituyen una Red conformada por más de 630 Oficinas de Empleo en todo el país) son oficinas en las cuales se brinda “acompañamiento en la búsqueda de empleo; orientación sobre el mercado de trabajo local; vinculación con cursos de formación profesional gratuitos (PROGRESAR), programas de empleo, talleres para la búsqueda de empleo y con puestos de trabajo. Además ofrecen asistencia técnica a microempresarios”. Asimismo, “También los empleadores que buscan personal para cubrir puestos vacantes encontrarán allí orientación sobre legislación laboral vigente, programas de promoción del empleo y de incentivos para la incorporación de personal (PROEMPLEAR), e información sobre la dinámica del empleo de su localidad y del país” ([http://www.trabajo.gob.ar/empleo/mapa\\_oe.asp](http://www.trabajo.gob.ar/empleo/mapa_oe.asp); visualizado en mayo 2015).

Por último, debemos mencionar que en 2008 se creó el Plan de Abordaje Integral (“Plan Ahí, ahí en el lugar”), a partir de una gestión interministerial, dirigido a poblaciones entre 2.000 y 10.000 habitantes en situación de alto riesgo social. Este constituye

la jerarquización del Plan Mi Pueblo, desarrollado previamente, y concreta la idea de llegar a los territorios más desamparados con las agencias de los diferentes ministerios del área social de forma conjunta.

La concreción de estas iniciativas permiten formular la hipótesis, siguiendo nuevamente el análisis del Estado a partir de los atributos de estatalidad propuestos por Ozslak (1978), particularmente el referido a la diferenciación estructural del Estado, que si bien en Argentina hace más de un siglo que se ha logrado ese atributo mediante la presencia en todo el territorio de las fuerzas armadas, de seguridad, de escuelas y hospitales, en esta última década la estatalidad social argentina se ha visto solidificada.

### **Tendencia a fortalecer el protagonismo popular**

Un tema de fundamental importancia para un proyecto de inclusión social es la participación de los sectores populares. Desde 2003, la perspectiva sobre dicha temática ha cambiado. Si bien el tópico “participación” está presente en casi toda propuesta de políticas, sus contenidos varían profundamente según que tradición de pensamiento la fundamente.

En los últimos años, el Ministerio de Desarrollo Social mostró interés en la participación de diversos sectores del quehacer social (desde ONGs hasta sindicatos, pasando por fundaciones y credos religiosos) pero también desde el comienzo encaró propuestas en estrecha vinculación con las organizaciones populares. De tal forma, ya en la Memoria Detallada del Estado de la Nación de 2006 enunciaba como uno de sus objetivos: “Promover y fortalecer la participación y organización popular, mediante la herramienta de la capacitación, basada en la lógica democrática de la educación popular, desde la perspectiva de los derechos sociales y la construcción de ciudadanía plena”.

En línea con esta idea, una ex-funcionaria del área acuñó la noción de “protagonismo social”: “los participantes son protagonistas del destino de la comunidad, de su proyecto colectivo, y por lo tanto hacen su aporte desde el mismo momento de gestación del proyecto de gobierno. Conceptos como compromiso y militancia están íntimamente vinculados a este protagonismo, ya que en estos casos el proyecto de vida personal, familiar y/o grupal, son parte del proyecto comunitario” (Bernazza, 2009:2).

Estas ideas se plasmaron en un conjunto de pequeñas iniciativas desplegadas en todo el territorio nacional. Un ejemplo pequeño pero paradigmático lo constituye el programa “Promotores Territoriales”, que se inscribe en la lógica de fortalecimiento del protagonismo popular pero también en los otros ejes comentados en este apartado:

- Implica un tipo de participación social específico, puesto que a diferencia del rol que la *Nueva Gerencia Pública* le daba a la ciudadanía, aquí “se interpela a los participantes en el programa no como individuos sino como integrantes de cier-

tos movimientos sociales. Y además, no de cualquier colectivo social, sino que en particular de aquellos movimientos que tuvieron activo involucramiento en la resistencia a las políticas neoliberales” (MDS, 2010:92).

- Instituye un intento de ir desarmando la fragmentación, puesto que el programa establece la conformación de “Unidades de Trabajo y Participación”, las cuales son presentadas como una “unidad mínima en cada territorio, para generar mayor participación y organización comunitaria” (MDS, 210:80). Si bien esto tiende a morigerar la fragmentación social más que la del aparato administrativo del Estado, colabora indirectamente con ésta al provocar que el mismo tenga que interactuar con actores sociales con un mayor nivel de agregación más que con múltiples sujetos sociales dispersos.
- Favorece la territorialización del Ministerio, en tanto supone, tanto el relevamiento del territorio y el reconocimiento de los actores locales.
- Si bien no son empleados estatales en sentido estricto, llevan adelante prácticas que, al mismo tiempo que potencian la organización popular y suponen una entrada de la sociedad en el Estado, vehiculizan la política estatal.

Por lo demás, a lo largo de los años se han realizado infinidad de jornadas de capacitación y formación de líderes o voluntarios en las diferentes temáticas que aborda el Ministerio, que luego acompañaron los diferentes programas del mismo. Si bien son actividades menores comparadas con las acciones sociales más relevantes de la década estudiada, su simbolismo es tan fuerte que vale ponerlos como ejemplo del cambio de perspectiva.

Igual de simbólico, en el documento que presenta el Banco Popular de la Buena Fe (s/f:11), se establecen los objetivos del mismo, entre los cuales figura “Promover la organización popular: Trabajar juntos por una comunidad organizada. Una comunidad que sea artífice de su propia historia, con sus miembros participando organizada y activamente en la transformación social y política”.

## Conclusión

Cuando la crisis económica y social de 2001 alcanzó al Estado neoliberal, un nuevo modo de regulación comenzó con el régimen emergente, en el que la reconstrucción de la estatalidad social jugó un papel muy importante.

El modo de regulación postneoliberal se basa en tres grandes principios:

- Relacionar políticas económicas con política social, recuperando el círculo virtuoso keynesiano, donde los programas sociales no sólo produzcan sinergia entre sí, sino que se dirijan también a generar transferencias monetarias a los bolsillos de los ciudadanos con el objetivo de fomentar el consumo y, con él, el mercado interno. Las *políticas laborales*, la estabilidad en el trabajo, las convenciones colectivas, la movilidad salarial, son complementarias de las de asistencia y, en

última instancia, todas ellas se dirigen a recuperar el pleno empleo y a fortalecer la participación de la industria en el PBI.

- Recuperar el universalismo para que la inclusión con justicia social no se transforme en programas clientelares, sino que incorpore la noción de derechos sociales –o justicia social, para usar un significativo clásico en la Argentina- a la de desarrollo económico.

Asimismo, si bien determinados instrumentos de política (por ejemplo, el PIP y la AUH) tienden a garantizar esos mínimos sociales inherentes al ejercicio de la ciudadanía, se trata también de recuperar la educación y salud pública para las clases medias. Este proceso, aun en ciernes, garantizaría que estos mínimos sociales fueran, además, de calidad, pues es sabido que la retirada de las clases medias de los bienes sociales –especialmente educación y salud- termina redundando en su deterioro, volviéndose servicios ‘para pobres’.

Nueva institucionalidad del sector público que ponga en un pie de igualdad a las políticas sociales respecto de las económicas, en lugar de hacer depender aquellas de las decisiones del Ministerio de Economía. Esta es una recomendación que ha sido impulsada por distintas instituciones preocupadas por el desarrollo con equidad (V. gr. CEPAL) y llevada a la práctica en algunos de los gobiernos postneoliberales de América Latina como el de Ecuador con la creación de los gabinetes sociales. En el caso argentino, las políticas emanadas desde el Ministerio de Economía actúan en coordinación con las políticas de inclusión donde la Administración Nacional de la Seguridad Social –ANSES- ocupa un lugar central.

No se trata de que la Seguridad Social reemplace al Ministerio de Economía, sino de que ambas se refuercen, haciendo parte de una lógica diferente, donde lo político –en tanto espacio de realización democrática del destino colectivo de los pueblos- vuelva a ocupar un lugar central.

Por otra parte, las políticas de empleo y derechos universales –la AUH es uno de ellos- tienden a sustituir a la multiplicidad de programas que primó durante la hegemonía neoliberal.

En esta lógica, la seguridad social –y con ella ANSES, dependiente del Ministerio de Trabajo- recupera centralidad en tanto protección asociada al trabajo. Esta lógica incluye a la AUH pues, en su condición de derecho universal a la percepción de asignaciones familiares, quienes la reciben no lo hacen en el marco de programas de lucha contra la pobreza, sino en tanto trabajadores desempleados o informales, haciendo parte de una estrategia global basada en el pleno empleo.

Incluso el Ministerio de Desarrollo Social amplió sus funciones más allá de los planes sociales, señalando en su página web:

*Dos ejes guían la implementación de las políticas sociales en todo el país: la generación de trabajo digno y genuino mediante el fomento al desarrollo local sustentable en el marco de una economía solidaria, democrática y distributiva; y la protección y promoción de la familia como núcleo central para la organización y el desarrollo de la vida en comunidad.*

(Ministerio de Desarrollo Social, s/f).

Aunque de hecho, este Ministerio es por excelencia el de la asistencia, su discurso ya no la pondrá en el centro de su accionar sino que, otra vez, la generación de trabajo pasa a ser el objetivo de su intervención; abandonándose el principio que guió a la Secretaría de Desarrollo Social en los años noventa, a saber, la asistencia a los desempleados estructurales, sin capacidad para integrarse en el mercado. Esto, a su turno, hizo necesarias modificaciones en su modo de intervención, con un despliegue territorial y vínculos con la sociedad diferente de la década previa.

En resumen, los gobiernos postneoliberales se propusieron reformular el sector público en clave latinoamericana y popular. De esta forma, transformaron una estructura estatal dirigida a apoyar la valorización financiera, a seducir al capital para que se instale en el país y a desplegar políticas asistencialistas para amortiguar el costo social del ajuste estructural; por otra que modificó la ecuación fiscal con las retenciones a las exportaciones, tendió a empoderar a los sectores populares y se dedicó a apoyar la producción industrial nacional y la integración sudamericana.

La reciente derrota electoral de este proceso abre, sin embargo, poderosos interrogantes sobre la sostenibilidad en el tiempo de los modos de regulación postneoliberales en Latinoamérica. ¿Son tan poderosos los mecanismos de transnacionalización del capital que es imposible enfrentarlos a escala nacional? O, en términos teóricos, ¿es posible construir modos de estatalidad diferentes en un contexto mundial dominado por regímenes de acumulación post-fordistas? La alternativa, desde la mitad del siglo pasado –según lo planteara la CEPAL en su etapa fundacional– es la construcción de mercados regionales. Sin embargo, la crisis simultánea de los gobiernos postneoliberales en el continente pareciera demostrar, una vez más, su dependencia de las oscilaciones mundiales de la economía.

Otro aspecto a tener en cuenta en el relativo agotamiento de la competitividad electoral de este modo de regulación, puede estar relacionado con las profundas mutaciones culturales de las sociedades post industriales, donde el sentido de solidaridad colectiva se ve jaqueado por la poderosa penetración de los medios masivos de comunicación que –junto a las TICs– ocupan cada vez más espacio en la vida cotidiana de los individuos, debilitando las mediaciones colectivas que otrora constituyeran el sujeto social: sindicatos, clubes, asociaciones intermedias de distinto tipo.

Estos son, sin embargo, temas de otra indagación.

<sup>1</sup> Los conceptos de régimen social de acumulación y modo de regulación son caros a la escuela regulacionista. Con el primero se hace referencia a la valorización del capital, en tanto el segundo refiere primordialmente a las condiciones institucionales y estructurales de reproducción de la fuerza de trabajo y de la acumulación capitalista en general (Jessop, 1999; Boyer, 1986). En la actualidad, estos conceptos han trascendido ampliamente a los teóricos regulacionistas, para ser incorporados en marcos conceptuales más amplios (p. e. Grassi, Hintze y Neufeld, 1994; Lo Vuolo, 1998, entre otros).

<sup>2</sup> Acá usaremos como sinónimos Estado de Bienestar y Estado social.

<sup>3</sup> No sobra recordar que antes de la reflexión de Marshall, ya Bismarck (1873-1890) había instituido en 1883 el modelo tripartito de seguridad social; en 1884 el seguro de enfermedad; en 1889 el de accidentes de trabajo, en 1891 el descanso dominical. La limitación del modelo bismarckiano es la limitación de su alcance a los trabajadores industriales y los empleados públicos, i.e. la protección se vinculaba al mundo del trabajo formal, no a la ciudadanía. Otros antecedentes importantes a mencionar sobre la previsión social es la Constitución Mexicana de 1917 –considerada pionera de constitucionalismo social– y especialmente su título “del Trabajo y la Previsión Social” y su artículo 123. En 1919 la firma del Tratado de Versalles, con cláusulas laborales que obligan a los países signatarios de dicho Tratado, y la creación de la OIT, son otros antecedentes destacables.

<sup>4</sup> Como funciones del Estado de Bienestar podemos considerar: 1) garantizar a los ciudadanos de un Estado-nación- las condiciones de vida mínimas que le permitan ejercer los derechos y deberes que ésta demanda a sus integrantes; 2) construir un mínimo común de derechos y deberes, evitando que una excesiva fragmentación anule en la práctica las reglas comunes de convivencia que constituyen a la nación; 3) disolver la tensión entre igualdad jurídica y estratificación social y 4) garantizar la reproducción de la fuerza de trabajo a través de la provisión de bienes y servicios que funcionan como redistribución del ingreso y salario indirecto. (Laguado Duca, 2013).

<sup>5</sup> La expresión es de Robert Castel (1997) y refiere a aquellos ciudadanos que carecen de sistemas de protecciones, acercándose bastante al concepto de población vulnerable que usan otros autores.

<sup>6</sup> Bob Jessop llama Estado de Bienestar Keynesiano a la confluencia del régimen de acumulación fordista basado en la extensión del consumo masivo con el Estado social. Desde distintas ópticas teóricas hay acuerdo en que el fordismo sólo alcanza su madurez en tanto forma de valorización del capital a nivel mundial, con el Estado de Bienestar. Para una interesante aproximación desde la perspectiva marxista ver Howe (1981).

<sup>7</sup> La caracterización de los Estados Nacional Populares de la mitad del siglo XX como haciendo parte del mismo modo de regulación que el desarrollismo, es compartida por diferentes autores (Jessop; 1999; Andrenacci y Soldano, 2005; Cao, Rey y Laguado Duca, 2015). La desmercantilización de la política social y el fuerte papel regulador del Estado son algunas de sus características más destacadas.

<sup>8</sup> La dictadura cívico militar (1976-1983) significó una brutal ofensiva contra los trabajadores y una monumental concentración del ingreso. Pero, sea por la feudalización del poder entre las distintas armas o por falta de proyecto coherente, el proyecto económico liberal del ministro Martínez de Hoz, no fue acompañado de una reforma metódica de la ‘cuestión social’, ni de las políticas públicas en general. Al respecto se puede consultar Andrenacci y Soldano (2005) y Cao, Rey y Laguado Duca (2015).

<sup>9</sup> La conjunción de un nuevo régimen de trabajo caracterizado por lo que los sociólogos de la industria han llamado el toyotismo con la desregulación del mercado de trabajo y el capital, ha sido denominada por Jessop (1999) Estado de Trabajo Shumpeteriano.

<sup>10</sup> En este apartado se retomaron cuestiones planteadas en Cao y Laguado (2014)

<sup>11</sup> No hay acuerdo en los investigadores sobre la caracterización de los regímenes postneoliberales. Su discusión sobrepasa ampliamente los límites de este escrito. Acá retomamos los postulados de Cao y Laguado: “La perspectiva “Nacional y Popular” está compuesta por un corpus de valores, abordajes, conocimiento, relatos no totalmente estructurados, en parte porque siempre fue un saber plebeyo, que no tuvo como una de sus prioridades alcanzar un estatus filosófico o científico reconocido por los espacios institucionales del establishment. A los fines de facilitar la comprensión del escrito, digamos que cuando hablamos de lo “Nacional y Popular” estamos pensando en los vectores emancipadores presentes en los gobiernos de Chávez en Venezuela, Morales en Bolivia, Correa en Ecuador, Kirchner-Fernández en la Argentina, entre otros” (Cao y Laguado Duca, 2014).

<sup>12</sup> La discusión sobre el neodesarrollismo es amplia. Su más connotado exponente es Bresser Pereyra (2007), para una perspectiva crítica ver Laguado Duca (2013a).

<sup>13</sup> El Programa SUMAR amplía la cobertura del Plan Nacer, puesto que atiende no sólo a la población materno-infantil, sino que incorpora a los niños/as y adolescentes de 6 a 19 años y a las mujeres hasta los 64 años. En su lanzamiento se estimó que entre 2012 y 2015 brindará cobertura de salud a más de 9,5 millones de personas, incluyendo a 1,8 millones de niños y niñas de 0 a 5 años; 3,9 millones de adolescentes; 230 mil embarazadas y 3,8 millones de mujeres de 20 a 64 años que no tienen otra cobertura sanitaria que la que ofrece el sistema público de salud. En su origen, el Plan PROCEAR proyectó la entrega de 400 mil créditos hipote-

carios para la construcción, ampliación, terminación y refacción de viviendas, como así también para adquirir aquellas que son construidas por el Programa a través de desarrollos urbanísticos. El Plan REMEDIAR es el mayor programa del mundo de provisión gratuita de medicamentos ambulatorios, garantizando el acceso de la población más vulnerable a los medicamentos esenciales. El Plan ARGENTINA TRABAJA promueve la creación de cooperativas, a través de las cuales los participantes en ellas reciben el cobro de un ingreso mensual por tareas en obras y mantenimiento del espacio público. Hacia 2011 la cantidad de incorporados llegó a casi 200 mil personas. El Plan CONCERTAR IGUALDAD entregó una netbook a cada uno de los estudiantes y docentes de las escuelas públicas secundarias, de educación especial, y de los institutos de formación docente. Hacia 2015 se habían entregado más de 4 millones de netbooks (Datos publicados en la página web de la Anses y en las propias páginas de los programas).

<sup>14</sup> En este apartado se retoman ideas de Cao, Laguado y Rey (2015)

<sup>15</sup> Esta forma de entender la estatalidad reconoce la perspectiva desarrollada por Ozslak (1978) para quien “la formación del estado nacional supone a la vez la conformación de la instancia política que articula la dominación en la sociedad, y la materialización de esa instancia en un conjunto interdependiente de instituciones que permiten su ejercicio. La existencia del estado se verificaría entonces a partir del desarrollo de un conjunto de atributos que definen la “estatalidad” –la condición de “ser estado”–, es decir, el surgimiento de una instancia de organización del poder y de ejercicio de la dominación política. El estado es, de este modo, relación social y aparato institucional”.

<sup>16</sup> Además de sostener que la AUH amplía el principio de solidaridad, Grassi (2012:24) considera que la AUH se mueve en el “camino de los sistemas universales. Es decir, sistemas en los que el derecho a la protección y seguridad ante avatares no dependa de condiciones que escapan a la capacidad de incidencia de los sujetos, como es la dinámica del sistema de trabajo”.

<sup>17</sup> Según Alonso y Di Costa (2011:114) “para el primer trimestre de 2007 el desempleo ya había caído a un 9,8%”.

<sup>18</sup> En términos generales, una política pública universal puede definirse como una prestación uniforme y general financiada por el Estado, un beneficio que se confiere a todos los residentes de un país que pertenezcan a ciertas categorías preestablecidas, definidas por ley. Esto significa que el beneficio se otorga a partir de una regla objetiva de asignación y que esta asignación es para todos aquellos amparados en esa regla; sin intromisión de la subjetividad o la discrecionalidad de los funcionarios públicos y demás representantes del poder político (Piffano, 2009)

<sup>19</sup> En todo caso, Ocampo (2008) demuestra que en el mediano plazo resulta más económica la universalización de las políticas que la focalización.

<sup>20</sup> Este Programa instrumenta subsidios no reintegrables para adquirir insumos, y/o equipamiento para cooperativas, emprendimientos individuales y familiares, asociaciones de productores o empresas recuperadas u otras instancias pertenecientes a la Economía Social.

<sup>21</sup> La NGP –o el New Public Management en inglés– es el modelo de gestión pública que justificó el desmonte del Estado burocrático de corte weberiano que caracterizó a los regímenes de bienestar.

<sup>22</sup> La primera etapa de este plan, iniciado en 2005, incluyó a 2,6 millones de adultos mayores. Con la segunda etapa lanzada en 2014 se calcula que la tasa de cobertura había pasado desde el 64,8 a más del 90 por ciento (Anses, 2014).

<sup>23</sup> Según el Ministerio de Economía (2009) “considerando el Total de los Aglomerados Urbanos Relevantados por la EPH, el Índice de Gini desciende, desde un valor de 0,428 ex ante, a un nivel de 0,406 bajo la implementación Amplia de la AUH, y de 0,41 en la modalidad Acotada, verificando un descenso del 5,14% y del 4,21% en cada caso, registrándose en el NEA el mayor retroceso del indicador, que disminuye un 9,26% en la modalidad Amplia y del 7,67% en la Acotada”.

## Referencias

**Andrenacci, Luciano y Daniela Soldano.** (2005) “Aproximaciones a las teorías de política social partir del caso argentino” en *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires: Prometeo, pp. 17-79.

**ANSES** (s/f). <http://www.anses.gob.ar/prestacion/asignacion-universal-por-hijo-92> Fecha de acceso: 8 de febrero de 2015.

**ANSES** (2014) *Presentación ante la Comisión Bicameral de Control de los Fondos de la Seguridad Social*. Disponible en <https://drive.google.com/file/d/0BzQUku9vPMaLUEVpLXJoVTQydTQ/view> Fecha de acceso: 8 de febrero de 2015.

**Alonso, Guillermo y Valeria Di Costa** (2011) “Cambios y continuidades en la política social argentina, 2003 – 2010”, en *Revista Aportes* N° 29: 113-137.

**Bernazza, Claudia Patricia** (2009) *Participación, protagonismo y representación social*. Bs.As.: Mimeo.

**Boyer, Robert** (1986) *La théorie de la régulation. Un analyse critique*. Paris: La Découverte.

**Bresser Pereyra, Luiz Carlos** (2007). “Estado y mercado en el nuevo desarrollismo” en *Nueva Sociedad*, N°210: 110-125.

**Cao, Horacio y Arturo Claudio Laguado Duca** (2014). “La renovación en las ideas sobre el Estado y la Administración Pública en Argentina” en *Reforma y Democracia Revista del CLAD*, 60:131-160.

**Cao, Horacio, Arturo Claudio Laguado Duca y Maximiliano Rey** (2015) *El Estado en cuestión. Ideas y política en la administración pública argentina (1960-2015)*. Buenos Aires: Prometeo Editorial.

**Castel, Robert** (1997 [1995]). *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Buenos Aires: Paidós.

**CENDA, Centro de Estudios para el Desarrollo Argentino** (2010) “La macroeconomía después de la convertibilidad” en *CENDA: La anatomía de un nuevo patrón de crecimiento y la encrucijada actual. La economía argentina en el periodo 2002-2010*. Ediciones Cara o Ceca. Buenos Aires, Argentina, pp. 15-85.

**CIFRA, Centro de Investigación y Formación de la República Argentina/ ATE** (2010). *La asignación universal por hijo: a un año de su implementación*. Documento de trabajo N° 7. Disponible en <http://www.centrocifra.org.ar/publicacion.php?pid=24>  
Fecha de acceso: 6 de febrero de 2012.

**Crojethovic, María y Ana Ariovich** (2008). “La autogestión Hospitalaria: descentralización en el contexto de los 90. El caso del Hospital Nacional profesor doctor Alejandro Posadas”. *Papeles de trabajo. Revista electrónica del Instituto de Altos Estudios Sociales de la Universidad Nacional de General San Martín*. ISSN: 1851-2577. Año 2, N° 4, Buenos Aires, Dossier “Transformaciones de la Argentina contemporánea”. Disponible en [http://www.google.com.ar/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=10&ved=0CFwQFjAJ&url=http%3A%2F%2Fwww.idaes.edu.ar%2Fpapelesdetrabajo%2Fpaginas%2FDocumentos%2F04\\_2\\_Crotehovic\\_y\\_Ariovich.pdf&ei=cSsgVc25HcynwASxwIPQBQ&usq=AFQjCNFWFkHNenbu68lyk8v2HLnYkQAmlw&sig2=9o3KX49fxakm4eL4xfLuVA&bvm=bv.97653015,d.Y2I](http://www.google.com.ar/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=10&ved=0CFwQFjAJ&url=http%3A%2F%2Fwww.idaes.edu.ar%2Fpapelesdetrabajo%2Fpaginas%2FDocumentos%2F04_2_Crotehovic_y_Ariovich.pdf&ei=cSsgVc25HcynwASxwIPQBQ&usq=AFQjCNFWFkHNenbu68lyk8v2HLnYkQAmlw&sig2=9o3KX49fxakm4eL4xfLuVA&bvm=bv.97653015,d.Y2I) Consultada el 6 de febrero 2012.

**Donzelot, Jacques** (1994 [1984]). *La invención de lo social. Ensayo sobre la declinación de las pasiones políticas*. Bs. As.: Nueva Visión.

**Filmus, Daniel** (2012). “El impacto de la asignación por hijo. Un intento de desprestigiar”, en *Página 12*, 28 de marzo, disponible en <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-190566-2012-03-28.html> Fecha de acceso: 21 marzo de 2012.

**Grassi, Estela** (2003). *Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame*. Bs. As: Espacio.

**Grassi, Estela** (2012) «La política social y el trabajo en la Argentina contemporánea. Entre la novedad y la tradición», en *e-l@tina. Revista electrónica de estudios latinoamericanos*, Vol. 10, N° 39:5-33. Disponible en <http://iealc.sociales.uba.ar/publicaciones/e-latina/>

**Howe, Gary N.** (1981). “Dependency Theory, Imperialism, and the Production of Surplus Value on a World Scale” in *Latin American Perspectives* Vol. 8, 3/4:82-102.

**Jefatura de Gabinete de Ministros de la República Argentina** (varios años). *Memoria Detallada del Estado de la Nación*. Años 2003, 2004, 2006, 2007.

**Jessop, Bob** (1999). *Crisis del Estado de Bienestar. Hacia una nueva teoría del Estado y sus consecuencias sociales*. Bogotá: Siglo del Hombre.

**Kliksberg, Bernardo** (2014). “Según un estudio: La Asignación Universal por Hijo mejoró la escolaridad” en C24N.COM, disponible en <http://c24n.com/2014/11/13/segun-un-estudio-la-asignacion-universal-por-hijo-mejoro-la-escolaridad/> Fecha de acceso: 17 diciembre de 20155.

**Laguado Duca, Arturo Claudio** (2011). *La construcción de la ‘cuestión social’ El desarrollismo post-peronista en Argentina (1958-1970)*. Buenos Aires: Espacio Editorial.

**Laguado Duca, Arturo Claudio** (2013). “Rol de la Seguridad Social en las políticas de inclusión”. Ponencia presentada en el panel: Calidad e Innovación en Políticas Sociales. Séptimo Congreso Argentino de Administración Pública. 18 al 20 de septiembre, Mendoza.

**Laguado Duca, Arturo Claudio** (2013a). “El retorno del desarrollismo” en *Revista Más Poder Local. Asuntos Públicos, Políticas y Gobierno* N° 16. Madrid: Fundación Ortega Marañón. [www.maspoderlocal.es](http://www.maspoderlocal.es) pp 6-16.

**Lo Vuolo, Rubén** (1998). *¿Una nueva oscuridad? Estado de Bienestar, crisis de integración social y democracia*. Buenos Aires, CIEEP.

**Marshall, Thomas H.** (1997 [1950]). *Ciudadanía, clase social y status*. Madrid: Alianza

**Merklen, Denis** (2004). “Sobre la base territorial, la movilización popular y sobre sus huellas en la acción”, en *Laboratorio* (publicación electrónica), año 6, no 16, pp. 46-53. Disponible en <http://www.catedras.fsoc.uba.ar/salvia/lavbo/textos/lavbo16.pdf>.

**Ministerio de Desarrollo Social** (2013). Página web del Ministerio. <http://www.desarrollosocial.gov.ar/> Fecha de acceso: 7 junio 2013.

**Ministerio de Desarrollo Social** (2010). *Políticas Sociales del Bicentenario I*. Buenos Aires: Ministerio de Desarrollo Social.

**Ministerio de Economía y Finanzas** (2009) “La Asignación Universal por Hijo en Argentina”, *Informe Económico* N° 70 (Nota Técnica), Buenos Aires: MEF.

**Ocampo, José Antonio** (2008). *Las concepciones de la política social: universalismo versus focalización*. Nueva Sociedad No 215, pp 36-61.

**Oszlak, Oscar** (1978). *Formación histórica del Estado en América Latina: elementos teórico metodológicos para su estudio*, Vol.1, N° 3, Bs. As.: CEDES. 5-43.

**Perczyk, Jaime** (2012) “La restitución de derechos” *Página 12*, 28 de marzo, disponible en <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-190566-2012-03-28.html>.

**Piffano, Horacio** (2009). *El sistema previsional argentino en una perspectiva comparada*. Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de La Plata.

**Rosanvallon, Pierre** (1995). *La Nueva cuestión social. Repensar el Estado Providencia*. Buenos Aires: Manantial.

**Thwaites Rey, Mabel** (2010). “Después de la globalización neoliberal: ¿Qué Estado en América Latina?” en *OSAL Año XI*, N° 27, pp 19-43.

**Williamson, John** (1990), “What the Washington Consensus Means by Policy Reform”, en J. Williamson (ed.), *Latin America Adjustment: How Much Has Happened?* Washington DC: The Institute for International Economics.

## Cómo citar este artículo

**Laguado, Arturo y Rey, Maximiliano:** Transformaciones de la estatalidad social en el régimen de acumulación post neoliberal. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* (2016) Vol. 6, N° 11: 39-64.

# Tendencias recientes de las políticas de vinculación científico-tecnológicas dirigidas a las universidades argentinas

*Recent policy trends linking science & technology policies addressed to universities in Argentina*

## **Fernanda Di Meglio**

Doctora en Ciencias Políticas,  
Universidad Nacional de San Martín  
(UNSAM) Centro de Estudios  
Interdisciplinarios en Problemáticas  
Internacionales y Locales  
(CEIPIL-CIC), Universidad Nacional del  
Centro de la Provincia de Buenos Aires  
(UNICEN); Consejo Nacional de  
Investigaciones Científicas y Técnicas  
(CONICET).  
di\_megliofernanda@hotmail.com

## **Resumen**

El artículo analiza las transformaciones que atravesaron las universidades argentinas en los últimos años y los cambios contextuales que marcaron las relaciones de las universidades con el ámbito productivo. Asimismo, describe las principales características y tendencias del contexto normativo e institucional en el cual las universidades desempeñan sus actividades. En tercer lugar, se indaga sobre los principales programas provinciales y nacionales orientados a promover la vinculación entre la universidad y el sector productivo. Los resultados muestran dos tendencias predominantes: la *federalización de la política de ciencia y tecnología* y una *territorialización de las políticas de vinculación científico-tecnológica* que se desprenden de los programas propuestos por distintos organismos del plano nacional y provincial.

**Palabras clave:** ciencia y tecnología – políticas públicas – universidad – producción – territorialización – Provincia de Buenos Aires

## **Fecha de recepción:**

28.4.16

## **Fecha de aceptación:**

5.8.16

## **Abstract:**

*This article analyzes the institutional changes in Argentine universities that transformed their relations to*

*the productive sector. It depicts the main features of the regulatory and institutional context in which universities carry out their activities, specifically management strategies of scientific and technological linkages. Thirdly, it investigates the main provincial and national policy programs to promote links between universities and the productive sector. Findings identify two predominant trends stemming in recent years from policy programs devised by both national and provincial agencies: the federalization of science & technology public policy as well the territorialization of policies linking scientific and technological development.*

**Key-words:** *science & technology – public policies – university – production – territorialization – Buenos Aires Province.*

## **Introducción**

La relación entre las universidades y el sector productivo es analizada desde hace varias décadas, sin embargo, su formalización comenzó a fines de los años ochenta y se consolidó en la década de 1990. Las universidades que conforman el sistema universitario nacional actualmente poseen normativas al respecto y han institucionalizado esta relación en el seno de las mismas mostrando un crecimiento de la actividad en los últimos años. En tal sentido, todas ellas cuentan con una o varias áreas orientadas a fortalecer su relación con los sectores productivos. En cuanto al ámbito gubernamental y de las políticas públicas, el Estado también ha implementado distintas acciones para promover la vinculación científico-tecnológica, instrumentando políticas de estímulo a la innovación tecnológica, adecuando la normativa vigente en materia de vinculación y difundiendo la preocupación por la innovación como fenómeno clave para la modernización de la capacidad productiva y el desarrollo económico del país.<sup>1</sup>

En este marco, el presente trabajo tiene como propósito precisar el marco normativo en el que se fundamenta y los antecedentes institucionales de los que parten y en los que se asientan las políticas de vinculación científico-tecnológicas, al tiempo que define sus objetivos, estrategias y las normativas que regulan las acciones, que se desarrollan a partir de la vinculación. En tal sentido, se describen en primer lugar y en forma sucinta las transformaciones institucionales que atravesaron las universidades argentinas y que marcaron el desarrollo de la vinculación universidad-sector productivo en la Argentina.

A partir de esta revisión es posible identificar que la política científico-tecnológica reconoció, en la vinculación, a un número cada vez mayor de actores e impulsó distintas tendencias.

## 1. Transformaciones en la educación superior en Argentina

Ante los profundos cambios sociales, políticos y económicos experimentados en el pasado reciente en los ámbitos mundial, regional y nacional, las instituciones de educación superior se vieron enfrentadas a importantes y diversos desafíos de adecuación. Al igual que en otros países de América Latina, se impulsaron en Argentina una serie de reformas estructurales delineadas bajo lo que se denominó el “Consenso de Washington”, conjunto de postulados económicos y políticos que propugnaron, para consolidar las reformas neoliberales, una reducción del aparato del Estado, la liberalización de los mercados, y la desregulación de la economía (Borón 1995). La universidad argentina no escapó de este tipo de política en tanto el consenso neoliberal delineó una agenda reformista en educación superior “que confrontó a la sociedad con dilemas encuadrados en el problema económico de la asignación más eficiente de los recursos” (Coraggio 2003:113). Hacia comienzos de la década de 1990 se podía advertir que el sistema universitario argentino había experimentado en los años previos un notable crecimiento y una diversificación institucional sostenida, sin embargo, esta década iba a enmarcar importantes reformas y transformaciones en el campo de la educación superior. Ello no obstante las reformas de la educación superior siguieron su propia lógica de acuerdo a las características institucionales del sector. Es que si bien el conjunto de reformas estructurales neoliberales implementadas (Williamson 1990) tuvieron lugar desde el primer gobierno de Carlos Menem en 1989, las reformas en las políticas de ciencia y tecnología, primero, y de educación superior después fueron implementadas a mediados de la década de acuerdo a su propia lógica.<sup>2</sup>

La reforma del Estado impactó necesariamente en las instituciones de educación superior abarcando cada una de sus actividades y sus formas de financiamiento. Por un lado, se destaca un proceso de descentralización<sup>3</sup> que si bien no incluyó al sistema universitario en sí mismo, sí produjo una transferencia de responsabilidades del Estado Nacional a las provincias en lo que concierne a la educación no universitaria.<sup>4</sup>

Como señalan Chiroleu y Iazzetta (2003:6) si bien “esta política no comprendió al sector universitario, sus propósitos estuvieron presentes en los nuevos modos de entender la relación Estado-universidad.” Asimismo, el espacio de inserción de los organismos internacionales en las políticas de descentralización fue clave, contribuyendo al achicamiento del Estado a favor de las leyes de funcionamiento de los mercados.

Por otro lado, se consolidó un proceso de desregulación que impactó profundamente en el esquema de financiamiento de las universidades. En términos formales la desregulación

intentaba estimular el desarrollo de aportes complementarios provenientes tanto del sector privado como del sector público a través de contratos de prestación de servicios y asesorías, con el objetivo de lograr una diversificación de las fuentes de financiamiento de las instituciones públicas (Chiroleu y Iazzetta 2003). Esta medida impulsó a las universidades a iniciar un proceso de redefinición de sus roles y formas de intervención a través de nuevas estrategias de vinculación con el sector productivo y la incorporación de nuevas estructuras institucionales (Pugliese 2004; Corner y Becerra 2013). Sin embargo, las respuestas de la universidad en este periodo fueron más de tipo “reactivas” frente a un escenario de crisis generalizada y disminución del gasto público en educación superior (Casas y Luna 1997; Nairdof 2001; Richmond 2006), sumados a “una economía estanca y empresas poco innovadoras que no demandaban grandes insumos de conocimiento producido en el país” (Albornoz 2004: 84). En términos económicos, se aplicó una combinación de políticas de apertura y liberalización que habilitó la importación masiva de productos industriales. El recrudecimiento de la situación competitiva redundó en la desaparición de numerosos entramados productivos siendo reemplazados por insumos y maquinarias importadas, todo lo cual dio como resultado el reforzamiento de una matriz industrial con un alto grado de dependencia tecnológica (Avenidaño y Di Meglio 2013). El sector productivo en general y las firmas orientadas al mercado interno en particular, sufrieron los mayores costos de una indiscriminada apertura a la competencia internacional, profundizándose el proceso de desindustrialización iniciado en 1976: una reducción del coeficiente de industrialización del 18,2% al 15,4% entre 1993 y 2001.<sup>5</sup>

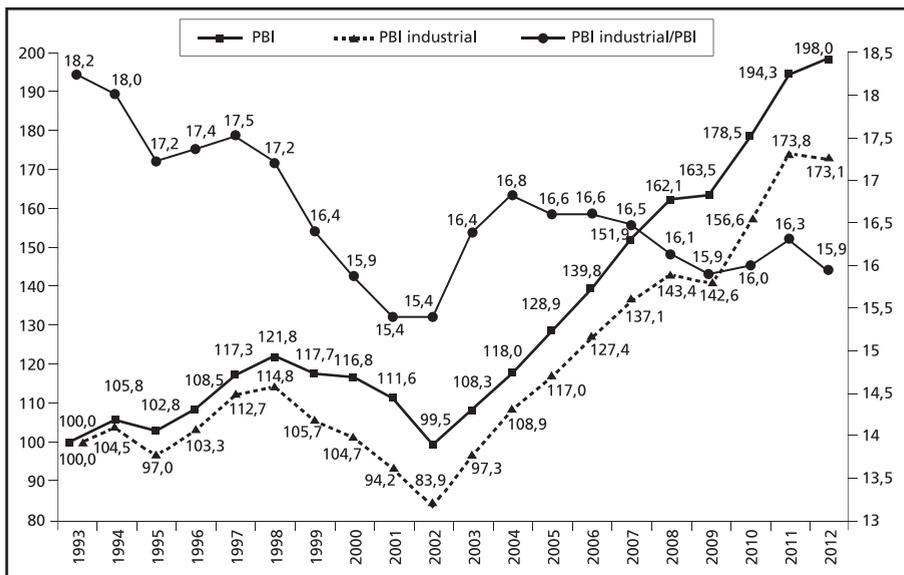
Estos cambios institucionales situaron a las universidades en un nuevo escenario que las obligó a iniciar un proceso de redefinición de sus roles y estrategias de intervención, muchas veces sin contar con las herramientas y capacidades institucionales y de gestión necesarias (Lamarra 2003). De acuerdo a Pugliese (2004), para la realización de los objetivos perseguidos, solo se contaba con las capacidades propias de las universidades y de los actores involucrados en ellas, así como la posibilidad de generar espacios de intercambio entre ellas que potenciaran el enriquecimiento y la consolidación institucional de las áreas de vinculación.

Transcurrida la crisis de 2001, recuperada la estabilidad institucional y con indicadores socioeconómicos en ascenso, con el gobierno del presidente Néstor Kirchner comenzó un nuevo período: “... en 2003 parece alumbrarse un nuevo rumbo, en el cual la universidad y el conocimiento científico-tecnológico parecen constituirse en actores claves de un nuevo modelo” (Araya y Taborga 2011: 79). Se fueron desarrollando desde el Estado nacional diversas acciones acompañadas de incrementos presupuestarios que intentaron fortalecer las capacidades científicas y tecnológicas y las relaciones de los actores del complejo científico-tecnológico (Pugliese 2010). Como señalan Malizia et al. (2013:25) “las características económicas del nuevo contexto generaron condiciones propicias para alentar una relación más afianzada entre la universidad y los sectores productivos”.

### 1.1 La posconvertibilidad: dinamismo y recuperación

Dentro de los cambios en el contexto económico podemos advertir distintos aspectos de la economía que contrastan notablemente con el periodo neoliberal, entre ellos, el crecimiento sostenido del PBI, la expansión industrial, la mejora en el desempeño de las pequeñas y medianas empresas (PyMES) y la recuperación de sectores intensivos en conocimiento. Desde la devaluación de 2002 hasta 2012, el PBI experimentó un crecimiento a una tasa acumulativa promedio del 7.2% anual, superando a partir de 2005 los niveles anteriores al inicio de la crisis de la convertibilidad, promediando en el período 2003-2012 un desempeño un 28% superior al registrado en 1998 y 50% superior al de 2002. De acuerdo a lo que se observa en el Gráfico 1, en los años comprendidos entre 2003 y 2011 el PBI global creció un 95,4% pero el industrial lo hizo un 107,2%; produciéndose así un incremento en el coeficiente de industrialización del 15,4% al 16,3% (Avenidaño y Di Meglio 2013). Desde 2005 el PBI industrial superó todos los registros de la década de 1990. En este marco, las PyMES tuvieron un papel sustancial en la recuperación del producto industrial, explicando aproximadamente el 40% del valor bruto de producción y un 70% de la expansión de la ocupación fabril (Porta y Fernández Bugna 2011).

**Gráfico N° 1. Evolución del PBI, PBI industrial y participación del PBI industrial en el PBI, 1993-2011. (Índice base 1993=100 y porcentajes).**

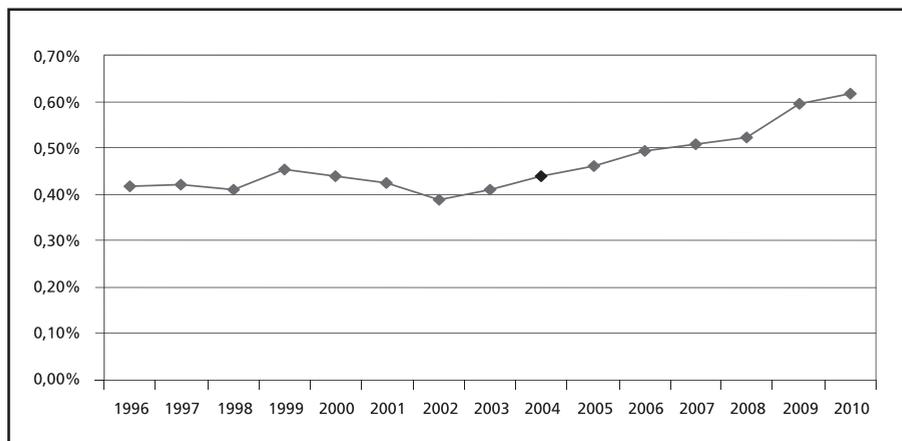


Fuente: Elaboración propia con base en información del INDEC.

El crecimiento industrial involucró al conjunto de las ramas, siendo uno de los datos más significativos la reaparición y reimpulso de actividades intensivas en conocimiento, muy desfavorecidas por el proyecto neoliberal de la década anterior.<sup>6</sup> Desde el punto de vista cualitativo, el crecimiento de ramas como maquinaria y equipo constituye un dato interesante, en tanto se encuentran generalmente insertas en actividades que reportan mayores requerimientos de mano de obra calificada.

### **Gasto en Investigación y Desarrollo**

En el marco de este proceso de recuperación económica los presupuestos para ciencia y tecnología y educación superior aumentaron sostenidamente, lo que ha constituido una de las características del período 2003–2013. El objetivo de la política en ciencia y tecnología estuvo centrado en reconstruir las capacidades científicas-tecnológicas y lograr una mayor disposición para establecer redes, programas cooperativos y articulaciones entre los distintos componentes del sistema científico tecnológico (Pérez Lindo 2005; Albornoz 2009). La política científica tecnológica evolucionó desde el apoyo a la formación de capital humano, al apuntalamiento de la innovación, apoyándose en los esfuerzos de los organismos públicos en el área científico-tecnológica, pasando por una fase dirigida principalmente a apuntalar la formación de redes y articulaciones entre los componente del sistema. Es así, que se observa el diseño de nuevos instrumentos que buscan incentivar la investigación, la formación de recursos humanos y fortalecer los vínculos entre los centros de investigación y la producción (Di Meglio y Avendaño 2013). En esta etapa se afirma el interés por la investigación científica y tecnológica, se impulsan programas y normas en este sentido, y aumenta la inversión gubernamental en investigación y desarrollo, que pasó a representar 0,62% del PBI en 2010, frente a 0,41% en 2003 (RICYT, 2010). Se aprecia en el Gráfico 2 que esta inversión fue modesta hasta 2003, y desde entonces ha ido creciendo de forma sostenida en un 23% anual (Moldovan, Gordon y Di Marzo 2012).

**Gráfico N° 2. Gasto en Investigación y Desarrollo, Argentina, 1996-2010.**

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología Iberoamericana e Interamericana (RICYT).

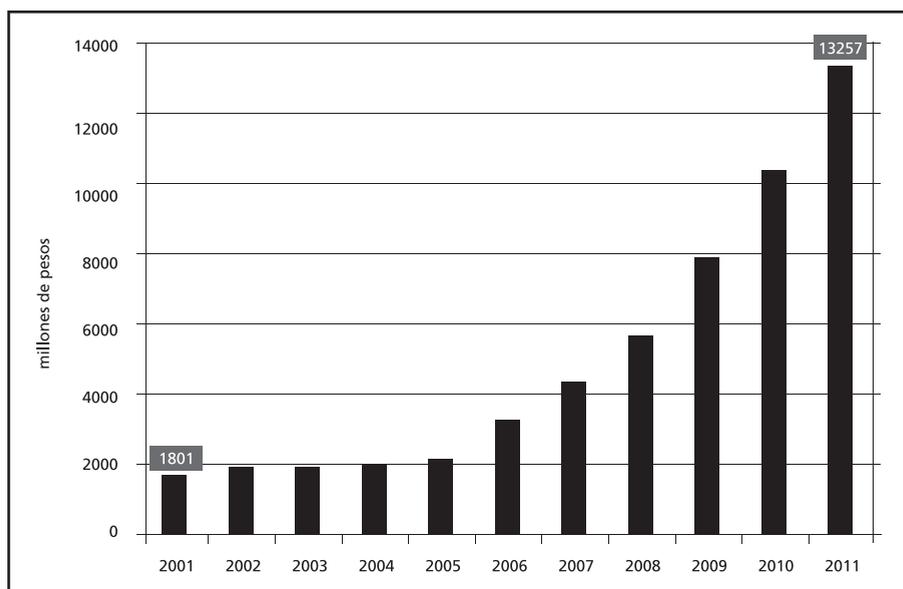
Destaca en este periodo la expansión y calificación de los recursos humanos. El apoyo a la formación de posgrado y las estrategias de repatriación de científicos contribuyeron a consolidar para 2011 una base de 98.445 personas dedicadas a tareas de investigación y desarrollo (investigadores, becarios, personal técnico de investigación y desarrollo y personal de apoyo de investigación y desarrollo) (MINCYT 2013). De ese grupo de personas, “casi el 50% (46.929) corresponde a investigadores y becarios de I+D altamente calificados que poseen una dedicación exclusiva a la actividad”<sup>7</sup> (MINCYT, 2013:22).

**Financiamiento de la educación superior**

La universidad es en Argentina una de las instituciones de mayor importancia desde el punto de vista del desarrollo científico tecnológico; las universidades públicas reúnen el 57% del personal dedicado a las actividades científicas y tecnológicas.<sup>8</sup> Las partidas presupuestarias del Tesoro Nacional aumentaron de acuerdo al ritmo de crecimiento de la cantidad de estudiantes y de instituciones de gestión estatal; el señalamiento de este punto es importante porque esa es la principal fuente de financiamiento de esas universidades. El 80% promedio del presupuesto ejecutado por ellas en el decenio 1999-2009 provino de esa fuente. La decisión del gobierno nacional de invertir en educación se plasmó en un crecimiento presupuestario, no solo en términos nominales, sino en términos de participación en el PBI. El resultado es que el presupuesto gubernamental para el conjunto de la educación nacional trepara al 6,47% del PBI y el de la educación universitaria pasara del 0,5 en 2003 al 1,02% en 2012.

Este nuevo contexto, caracterizado por un crecimiento sostenido acompañado por un proceso de reindustrialización y un mayor financiamiento de las instituciones de educación superior sumado a la mejora de distintos indicadores vinculados a la investigación y desarrollo, planteó un nuevo escenario para las universidades argentinas. En el siguiente apartado se analizarán los cambios normativos en materia de educación superior y ciencia y tecnología en las últimas tres décadas, que proporcionaron un encuadre a las actividades de las universidades en general y en particular en materia de innovación y vinculación tecnológica.

**Gráfico N° 3 Presupuesto nacional universidades**



Fuente: Secretaría de Políticas Universitarias (SPU), Ministerio de Educación y Deportes.

## 2. Contexto normativo e institucional para la vinculación tecnológica

Desde su promulgación, la Ley 23.877 de Promoción y Fomento de la Innovación Tecnológica, ha funcionado como marco normativo aplicable a toda la actividad de promoción de la innovación, promoviendo la interacción de las instituciones de investigación y desarrollo, dentro de las cuáles, se encuentra las universidades y los sectores productivos (Versino *et al.*, 2012).<sup>9</sup> De acuerdo a su Art. 1, su objeto es

*mejorar la actividad productiva y comercial, a través de la promoción y fomento de la investigación y desarrollo, la transmisión de tecnología, la asistencia técnica y todos*

*aquellos hechos innovadores que redunden en lograr un mayor bienestar del pueblo y la grandeza de la Nación, jerarquizando socialmente la tarea del científico, del tecnólogo y del empresario innovador.*

Por imperio de la ley se creó la figura de las “unidades de vinculación tecnológica” como una iniciativa para “la vinculación de la ciencia y la tecnología con la producción” y “con la finalidad de que las instituciones oficiales de investigación y desarrollo dispongan de una estructura jurídica que les permita una relación más ágil y contractual con el sector productivo de bienes y/o servicios (Art.5). Esta figura fue considerada como una instancia “necesaria y de intermediación” para facilitar y agilizar la relación entre el sector productivo y las universidades para los planes de investigación, desarrollo, innovación y asistencia.<sup>10</sup>

De esta forma, la Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, dependiente del Ministerio de Educación habilita a las universidades para actuar como unidades de vinculación tecnológica, promoviendo las condiciones del sistema universitario para realizar actividades de este tipo. Como señala Iglesias (2005) esta ley sienta las condiciones del sistema universitario para realizar tareas de vinculación tecnológica y de investigación y desarrollo, transferencia de tecnología, capacitación, servicios y asistencia técnica.<sup>11</sup>

En cuanto a sus estructuras de organización, todas las universidades nacionales cuentan actualmente con una o varias unidades de vinculación tecnológica que les permiten establecer convenios de cooperación con empresas y gobiernos y acceder conjuntamente a financiamiento estatal. Algunas universidades presentan órganos de gestión específicos como secretarías de Vinculación Tecnológica asociadas con funciones como la investigación y la extensión, mientras que otras han desarrollado estructuras *ad hoc* como las fundaciones, asociaciones civiles o sociedades anónimas para el desarrollo de esta función (Versino *et al.* 2012; Codner 2013; Malizia 2013).

En 1991 se organizaron distintos programas promovidos por el Ministerio de Educación con la finalidad de generar espacios de intercambio y capacitación para fortalecer la vinculación tecnológica en las universidades. Por ejemplo, el Programa de Vinculación Tecnológica creado en el año 1994 desarrolló importantes acciones que tuvieron como resultado la creación de áreas específicas en todas las universidades, como así también la adopción de metodologías de encuentros sectoriales de vinculación tecnológica y programas de desarrollo de vocación emprendedora. Por ejemplo, en 1995 el Ministerio de la Producción de la Provincia de Buenos Aires lanzó un Programa de Incubadoras Productivas y de Base Tecnológica. En el marco de este programa, varias universidades localizadas en dicha provincia recibieron subsidios para proyectos de incubadoras de empresas (Versino 2000).<sup>12</sup> La existencia de este Programa tiene su origen en las activi-

dades conjuntas realizadas entre organismos gubernamentales provinciales y las universidades nacionales con sede en la provincia a partir de la Red Científico-Tecnológica de la Provincia de Buenos Aires, creada en 1986.<sup>13</sup>

Ese mismo año se sancionó la Ley Nacional de Educación Superior (LES) 24.521 que consolida el proceso de planificación de cambios en el sistema universitario argentino. La Ley regula el conjunto de la educación superior y sentó las reglas básicas para el ordenamiento y transformación del sistema; dejó la definición de los aspectos particulares a los estatutos y resoluciones de cada institución. De acuerdo a Moldovan, Gordon y Di Marzo (2012), se puede sostener que este proceso de reforma comenzó años antes, a partir de la creación en 1993 de la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU) dependiente del Ministerio de Educación y que luego se consolidó con la promulgación de la citada Ley.

En relación a las actividades de vinculación, la Ley planteó la posibilidad de las universidades de llevar adelante modelos de organización y gestión diferentes a los formatos tradicionales y autorizó la creación y funcionamiento de otras modalidades de organización universitaria previstas en el artículo 24 de la Ley Federal de Educación N° 24.195. En este sentido, las universidades pudieron promover la constitución de “sociedades, fundaciones u otras formas de asociación civil” destinadas a apoyar la gestión financiera y a facilitar las relaciones de las universidades y/o facultades con el medio.

A partir de la entrada en vigencia de esta legislación, las universidades nacionales ya no necesitan construir una figura jurídica diferente para acceder a los beneficios de la Ley 23.877 y pueden ellas mismas constituirse en “unidades de vinculación tecnológica”.<sup>14</sup> En este sentido, un estudio realizado en 2008 por la Secretaría de Ciencia y Tecnología dependiente del Ministerio de Educación mostró que todas las universidades argentinas de gestión estatal poseían secretarías, áreas o fundaciones que funcionan como unidades de vinculación con los sectores productivos.<sup>15</sup> En algunas universidades estas oficinas coexisten y trabajan de forma conjunta. En general, se trata de iniciativas promovidas por los rectorados y ubicadas institucionalmente bajo su dependencia (Versino *et al.* 2012).

En sintonía con estas orientaciones, la Ley estableció que corresponde al Estado nacional asegurar el soporte financiero para el sostenimiento de las instituciones universitarias nacionales y modificó el Régimen Económico-Financiero de las mismas que suprime las restricciones para la generación y administración de recursos adicionales a los aportes del Tesoro Nacional (Art. 59 inc. c); “otorga a las universidades mayor autarquía financiera y estimula el desarrollo de aportes complementarios provenientes tanto del sector privado como del sector público a través de contratos de prestación de servicios, de asesoría, contribuciones de los alumnos, etc.” (Chiroleu y Iazzetta 2003:5).

Como señalan estos autores, este proceso forma parte de las reformas estructurales neoliberales que promovieron medidas de desregulación y descentralización orientadas a reducir la responsabilidad del Estado en el financiamiento de la educación superior. En este sentido, la Ley autorizó a cada universidad a que fijara su propio régimen salarial docente y de administración de personal, asegurándoles el manejo descentralizado de los fondos que ellas generaran. Este proceso trajo consigo una mayor autarquía en el manejo de los recursos y la posibilidad de contraer convenios y contratos con actores externos a la academia (Chiroleu y Iazzetta 2003).

Otro hito importante para la promoción de la innovación y el financiamiento de las actividades de vinculación es la creación en 1996 de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (ANPCYT), dependiente de la Secretaría de Ciencia y Tecnología (SECYT), en el marco de las transformaciones institucionales orientadas a reordenar el complejo científico-tecnológico argentino. El propósito de la creación de la agencia fue la concentración de los instrumentos de promoción de la investigación científica e innovación tecnológica<sup>16</sup> en un solo organismo de promoción (Maldovan, Gordon y Di Marzo 2012). Como se verá a continuación, actualmente la Agencia promueve distintos instrumentos generales y específicos que coadyuvan el desarrollo de actividades asociativas entre las instituciones de investigación y desarrollo, entre ellas las universidades y los sectores productivos.

De lo expuesto hasta aquí puede observarse que en el periodo 1990-1995 se sentaron las bases normativas e institucionales para el desarrollo de la función de vinculación tecnológica a través de un conjunto de herramientas que habilitaron a las universidades a contraer convenios y contratos con actores externos creando instancias institucionales y asignándole una mayor autonomía en el manejo de sus recursos. Sin embargo, es recién a partir de 2002-2003 que este proceso se consolida con la creación de un área específica de Vinculación Tecnológica en el ámbito de la Secretaría de Políticas Universitarias<sup>17</sup> y la concreción de varios programas y encuentros orientados a promover estas actividades, la creación de la RedVITEC y la promulgación de la Ley Marco de Ciencia, Tecnología e Innovación (Ley N° 25.467). Como señala Iglesias (2005:9) en este periodo:

*“se planteó la necesidad de fortalecer la vinculación tecnológica desarrollada por las universidades, con la clara intención de que esta última tomara identidad propia en este espacio institucional, superando la discusión sobre el área donde se desarrolla y capitalizando la experiencia, empuje y trabajo de las personas que realizan la tarea”*

Estos cambios en el plano normativo reforzaron transformaciones que se estaban realizando a nivel institucional -particularmente en el Ministerio de Educación- que re-

posicionaron la temática de vinculación en la agenda pública. Entre ellos, podemos destacar la creación en 2002 del Área de Vinculación Tecnológica dependiente de la Subsecretaría de Gestión y Coordinación de Políticas Universitarias en el ámbito de la SPU cuyo objetivo es:

*“contribuir al fortalecimiento institucional de las áreas de vinculación tecnológica o similares en las universidades, para que a través del uso del conocimiento y su transferencia al sector social y productivo, se logre el mejoramiento de la calidad de vida de la población”*

(Secretaría de Políticas Universitarias, 2003:5).

En ese mismo año se realizó el primer encuentro de vinculación tecnológica en las universidades, en el que se estableció la necesidad de articular acciones para acompañar “el esfuerzo que realizan para desarrollar la vinculación tecnológica en sus instancias de capacitación, asistencia técnica y transferencia de tecnología y las capacidades emprendedoras para la generación de iniciativas que surjan de la propia universidad, con atención a la generación de empleo y satisfacción de necesidades sociales” (Secretaría de Políticas Universitarias, 2003: 5).

Esta nueva orientación se acompañó con acciones y programas tendientes a aumentar el financiamiento orientado a proyectos de vinculación tecnológica y productiva y el fortalecimiento institucional de las áreas de vinculación creadas en la década anterior. Es así, que en este periodo se observa una clara tendencia a promover estas acciones con la disponibilidad y transferencia de recursos públicos en contraste con la década de 1990 en la que no se proveyeron fondos adicionales para estas actividades (Versino *et al.* 2012). En el ámbito de la Dirección Nacional de Coordinación Institucional, Evaluación y Programación Presupuestaria (DNCIEyPP), destaca el Programa para el Apoyo y Fortalecimiento de la Vinculación de la Universidad con el medio socio-productivo. Este programa, surgido en 2002 tiene como objetivo contribuir al desarrollo institucional de las áreas de vinculación tecnológica o similares en las universidades, de forma tal que, mediante el uso del conocimiento y su transferencia al sector socio-productivo, se logre el mejoramiento de la calidad vida de la población.

Por otro lado, mediante la Ley 25.725 del Presupuesto de la Administración Nacional para el ejercicio 2003 se asignaron créditos destinados al Programa de Asignación de Recursos que brindó la posibilidad de obtener financiamiento mediante la Resolución Ministerial N° 435/03.<sup>18</sup> En virtud de esta norma se distribuyeron fondos para el financiamiento de proyectos de vinculación de la universidad con el medio social y productivo por un total de \$500.000, destinados a las universidades nacionales, con la consigna de que efectivamente respondieran a las necesidades y requerimientos de la sociedad. Desde entonces,

todos los años se cuenta con convocatorias destinadas al financiamiento de proyectos, que marcan la peculiaridad de destinar fondos para el desarrollo y/o fortalecimiento de la capacidad de gestión del área de vinculación tecnológica de las universidades nacionales.

Asimismo, en el año 2003 se realizaron el Primer y Segundo Encuentro Nacional de Formación de Redes Universitarias en su Articulación con el sector productivo y ese mismo año el CIN (Consejo Interuniversitario Nacional) creó la RedVITEC (Red de Vinculación Tecnológica). Entre los principales objetivos de la red destacan la promoción de un rol protagónico de las universidades nacionales en la discusión de las políticas de investigación, desarrollo e innovación, compartir experiencias de vinculación tecnológica con el medio social, productivo y gubernamental y difundir en la sociedad el aporte del sistema al desarrollo y a la transferencia de conocimientos. En marzo 2004 se llevó a cabo la Primera Reunión Plenaria de la Red y desde entonces la red se reúne dos veces en el año.<sup>19</sup>

Una última cuestión que acompaña esta tendencia es la jerarquización de la Secretaría de Ciencia y Tecnología al rango de Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva en el año 2007. El nombre mismo del ministerio da cuenta de la política nacional en torno a la ciencia y la investigación. No es casual que se incluya en una misma dependencia pública nacional de máximo rango a la ciencia con la tecnología y la innovación productiva.

## **2.1 Organismos involucrados en el desarrollo de las políticas de vinculación tecnológica**

En este contexto y en la órbita de distintos organismos de nivel nacional y provincial se ejecutaron acciones que buscaron fortalecer la difusión e impulso de la vinculación tecnológica de las universidades. En dicho sentido, en la órbita del Área de Vinculación Tecnológica de la Secretaría de Políticas Universitarias se implementaron iniciativas que a través de convocatorias anuales buscaron abordar problemáticas relacionadas a la vinculación de las universidades con el entorno socio-productivo. Ejemplo de ello es el Programa “Universidad, Estado y Territorio” que tuvo como objetivo fomentar las actividades de vinculación e impulsar la conformación de propuestas sobre inclusión social, políticas públicas, industrias culturales, producciones artísticas, promoción de la salud, economía social y desarrollos socio-productivos, entre otras líneas temáticas.<sup>20</sup>

Otro de los programas fue el “Programa de Vinculación Tecnológica” que tenía como objetivo apoyar fuertemente el desarrollo de proyectos que apliquen y potencien las capacidades de generación de conocimiento científico tecnológico propias de las instituciones universitarias que respondan a las demandas y necesidades de los sectores más vulnerables de la sociedad y atiendan al desarrollo local, regional y nacional en las temáticas energéticas, agroalimentarias y de emprendimientos productivos. Asimismo,

encontramos el Programa “Universidad, Diseño y Desarrollo Productivo” que, a través de la Dirección Nacional de Desarrollo Universitario, buscó estimular en los estudiantes universitarios el desarrollo de capacidades innovadoras especialmente vinculadas al desarrollo industrial y promover la aplicación de conocimientos mediante el diseño y desarrollo de productos e innovaciones con destino a ser construidos como prototipos industriales. En este marco, el programa convocó a estudiantes, junto con docentes e investigadores de carreras vinculadas con la ingeniería, el diseño, las ciencias aplicadas, la tecnología y otras carreras afines de universidades nacionales y provinciales e institutos universitarios nacionales a la presentación de proyectos orientados al desarrollo de productos innovadores, destinados a atender necesidades de la comunidad, mejorar procesos de producción o solucionar problemáticas concretas.<sup>21</sup>

Por otro lado, destaca el “Programa Voluntariado” desarrollado por la Dirección Nacional de Desarrollo Universitario y Voluntariado del Ministerio de Educación de la Nación, con el objetivo de profundizar la función social de la Universidad, integrando el conocimiento generado en las aulas con las problemáticas más urgentes del país. Así, se buscó hacer un aporte para que las actividades realizadas por los estudiantes y docentes estén orientadas a trabajar junto a la comunidad. Por su lado, el Programa “Universidad y Trabajo Argentino en el Mundo” focalizado en promover la articulación entre las universidades nacionales, el sector productivo y el Estado nacional tuvo como objetivo impulsar el desarrollo de las capacidades exportadoras, la apertura de nuevos mercados y la creación de nuevas fuentes de trabajo.<sup>22</sup> En términos de articulación el programa preveía contribuir al establecimiento de una relación fuerte y duradera entre las universidades, con sus diversos instrumentos y actores, las pequeñas y medianas empresas locales y las entidades que las agrupan, y los distintos organismos del Estado con el imperativo de “*territorializar la vinculación tecnológica universitaria*” (Resolución 671/2013, SPU).

En esta misma línea, también encontramos el Consejo Federal de Ciencia y Tecnología (COFECYT)<sup>23</sup> que a través del Programa Nacional de Federalización de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación (PROFECyT) creado en el año 2004 buscó promover y resguardar las actividades destinadas al desarrollo y fortalecimiento de la ciencia, la tecnología, la innovación, y la transferencia de conocimientos a la sociedad en todas las provincias y regiones de la Nación, y para la coordinación y apoyo técnico (Patrucchi 2005). El COFECYT impulsó en ese periodo dos líneas de financiamiento: una destinada a proyectos de fortalecimiento institucional de órganos subnacionales de política científico-tecnológicas y, otra, destinada a proyectos federales de innovación productiva como por ejemplo:

- *Apoyo Tecnológico al Sector Turismo (ASETUR)*: Es una línea de financiamiento desarrollada especialmente para dar impulso a centros turísticos regionales que

requieran innovación tecnológica y que hayan sido seleccionados conjuntamente por las autoridades de aplicación de cada provincia y el área de Turismo, en consonancia con el Plan Estratégico Sustentable 2006-2016.

- *Proyecto de Desarrollo Tecnológico Municipal (DETEM)*: Esta línea tiene por objetivo general jerarquizar la calidad de vida del municipio a través del desarrollo tecnológico a nivel local y mejores prácticas de gestión, con el fin de dar respuesta a las demandas y necesidades sociales, para asegurar así el desarrollo sustentable, en concordancia con las políticas y estrategias provinciales.
- *Proyectos Federales de Innovación Productiva (PFIP)*: su objetivo general es dar solución, a partir de la generación y transferencia del conocimiento, a problemas sociales y productivos concretos, de alcance municipal, provincial o regional, identificados como prioritarios por las Autoridades Provinciales en Ciencia y Tecnología acreditadas ante el COFECYT.
- *Proyectos Federales de Innovación Productiva-Eslabonamientos Productivos (PFIP/ESPRO)*: constituyen un instrumento de financiamiento destinado a fomentar el acercamiento de la Ciencia y la Tecnología a las necesidades concretas de la producción nacional. El principal objetivo es apoyar el desarrollo competitivo de las cadenas de valor de todo el territorio nacional en correspondencia con las estrategias de desarrollo regional.

En este sentido, la superación de las debilidades y desafíos tecnológicos representan un gran impulso para el crecimiento productivo desde una perspectiva específicamente sectorial. En síntesis, este consejo constituye “un enlace en temas de interés provincial y regional que acerca la transferencia y la vinculación tecnológica entre el sector de la investigación provincial y el sector productivo” (López Bidone *et al.* 2012: 58).

Dentro de la coordinación realizada por el MINCYT y de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica vale la pena señalar los Proyectos Integrados de Aglomerados Productivos (PI-TEC). Estos Proyectos consisten en una línea de financiamiento que permite integrar distintos instrumentos de promoción del Fondo Tecnológico Argentino (FONTAR) y del Fondo para la Investigación Científica y Tecnológica (FONCyT) destinados para actividades de investigación, desarrollo e innovación, en las que intervengan grupos de empresas, centros de investigación y formación, vinculados a las concentraciones territoriales de empresas con cierta especialización productiva en una cadena de valor común o Aglomerado Productivo (AP). Por medio de ellos se buscó financiar actividades de investigación, desarrollo e innovación en las que participaran grupos de empresas, centros de investigación, gobiernos locales, asociaciones empresariales, instituciones educativas de formación superior, etc., en el ámbito de un aglomerado productivo. En este grupo de proyectos se destaca el Programa de Áreas Estratégicas, destinado a desarrollar un clúster de conocimientos que dé respuestas a problemas productivos y sociales en áreas estratégicas con alto impacto

económico y social. Por su parte, los proyectos federales de innovación productiva-eslabonamientos productivos proponen fomentar el “acercamiento de la ciencia y la tecnología a las necesidades concretas de la producción nacional, a través del desarrollo competitivo de las cadenas valor de todo el país” (MINCYT, 2011: 106).

En cuanto al apoyo a la innovación, un conjunto de instrumentos de financiamiento y acciones se concentraron en “Impulsar EBT” (empresas de base tecnológica).<sup>24</sup> Este programa, bajo la Dirección Nacional de Desarrollo Tecnológico e Innovación del MINCYT, tuvo como objetivo la creación y el mejoramiento de empresas de base tecnológica mediante la vinculación entre el sector científico y el empresario, y formó parte de la estrategia oficial de profundización del desarrollo a partir de la generación de valor basado en el conocimiento. Cabe destacar que la propuesta estaba dirigida a pequeñas y medianas empresas.

En lo que atañe a la formación de recursos humanos, el “Programa de formación de gerentes y vinculadores tecnológicos” se concentró en integrar a los sectores académicos y productivos en lo que concierne a la formación de profesionales que se ajusten a la demanda. En el mismo sentido, el Programa de Recursos Humanos buscó fomentar la incorporación y consolidación de profesionales en universidades u otras instituciones dedicadas a la investigación científica y tecnológica a fin de que se especialicen en áreas tecnológicas prioritarias (Rikap 2012).

## **2.2 Organismos provinciales de promoción de la vinculación universidad-sector productivo**

En el plano institucional también encontramos organismos provinciales que implementaron variados instrumentos para la promoción de la innovación productiva y la vinculación de la universidad con el tejido productivo en áreas de interés provincial. Entre estos organismos destacan el Ministerio de Ciencia, Tecnología y Producción y la Comisión de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CICPBA), de la Provincia de Buenos Aires.

### **2.2.1. Ministerio de Ciencia, Tecnología y Producción**

El Ministerio tiene como objetivo “impulsar la innovación, la ciencia y la tecnología promoviendo su acercamiento a la sociedad y dando respuestas a las demandas actuales, trabajando con el propósito de ser reconocido como referente clave en materia de promoción, gestión, divulgación, información y medición de ciencia e innovación, para contribuir al desarrollo de una economía basada en el conocimiento” (www.mp.gba.gov.ar). Para tal fin, la Dirección Provincial de Formación para la Innovación, dependiente del Ministerio de la Producción Ciencia y Tecnología estructuró su actividad en cuatro líneas estratégicas: potenciar el impacto en la sociedad de las diferentes iniciativas para desarrollar la cultura de la innovación y científica; fomentar la transferencia del

conocimiento en talento innovador y emprendedor; liderar el proceso de integración y racionalización de la información a través de mediciones y mapeos de la ciencia y de la innovación, promover la retroalimentación poniendo en valor las competencias.

Desde esta perspectiva el Ministerio implementó distintos programas más generales orientados a fortalecer por un lado, la competitividad de las pequeñas y medianas empresas ubicadas en el territorio provincial bajo la órbita de las subsecretarías de la Pequeña y Mediana y Microempresa y la de Industria, Comercio y Minería; por otro, programas y actividades de mayor especificidad vinculadas a promover la innovación productiva y la articulación de las universidades con los sectores productivos provinciales bajo la Subsecretaría de Ciencia y Tecnología y la Comisión de Investigaciones Científicas de la Provincia de Buenos Aires.

En lo que sigue haremos un breve recorrido por aquellos instrumentos más generales que tienen como finalidad promover la asociatividad entre pequeñas y medianas empresas, la conformación de *clusters* y encadenamientos productivos bajo la órbita de la Subsecretaría de la Pequeña y Mediana y Microempresa y la Subsecretaría de Industria, Comercio y Minería. Si bien estos programas están más orientados a las empresas, es importante destacar que a nivel provincial y territorial estas iniciativas buscan generar sinergias positivas para el desarrollo de proyectos asociativos con las universidades.

En esta línea, señalemos el “Programa Distritos Productivos” cuyo principal objetivo es estimular el agrupamiento de empresas geográficamente cercanas, y que poseen características productivas similares y/o complementarias, impulsando el asociativismo como medio para la generación de ventajas competitivas.<sup>25</sup> Estos instrumentos están orientados a integrar las cadenas productivas, aumentar la capacidad innovativa de las empresas, integrar tecnología apropiada, incorporar valor agregado a los bienes producidos e internacionalizar los sistemas productivos regionales en búsqueda de un crecimiento sustentable a mediano y largo plazo. También en este marco se encuentra el “Programa BA Diseña”, orientado a la promoción del desarrollo competitivo de las empresas mediante el diseño, como instrumento de innovación y mejora continua.

Por otra parte, desde la Dirección de Desarrollo Productivo Local de la Subsecretaría de la Pequeña, Mediana y Microempresa se intentó ampliar la mirada que se tenía sobre el desarrollo local, la cual, se entendía, debe necesariamente implicar mucho más que producción. En este marco, la misión de la Dirección es “propiciar, crear y potenciar iniciativas, programas y acciones concretas que promuevan el desarrollo endógeno local/regional en los municipios de la Provincia de Buenos Aires, contribuyendo a fomentar el empleo, la equidad, el cuidado del medio ambiente y la mejora de la calidad de vida de la comunidad” ([www.mp.gba.gov.ar](http://www.mp.gba.gov.ar)).

En torno a esta misión, la Dirección se organizó en tres ejes de intervención que agrupan actividades específicas orientadas a fortalecer a las Agencias de Desarrollo Local, a las Incubadoras de Empresas y a los Polos Tecnológicos como actores estratégicos para motorizar el desarrollo local: creación y promoción (charlas de sensibilización y transferencia de metodología), asesoramiento y fortalecimiento (encuentros provinciales de Agencias de Desarrollo Local, Incubadoras de Empresas y Polos Tecnológicos, red provincial de Agencias de Desarrollo Local, Incubadoras de Empresas y Polos Tecnológicos) y proyectos especiales (programa de fondos productivo y proyectos de impacto local).<sup>26</sup>

Por otro lado, en la órbita específica de la Subsecretaría de Ciencia y Tecnología del Ministerio se promovieron diversos programas para la promoción de la innovación y la articulación entre los actores del ámbito provincial. Por su parte, el “Programa BA Innova”, creado en 2011, buscó fomentar el talento innovador, propiciar actividades de investigación, desarrollo e innovación (I+D+i) y promover actividades conjuntas entre investigadores y emprendedores del ámbito provincial. Asimismo, la Subsecretaría promovió “Rondas Inversa Tecnológicas” para reducir la brecha entre los sectores vinculados a la transferencia de conocimiento y el sector productivo provincial, impulsando la generación de valor agregado y el aumento de la productividad en perspectiva de las cadenas de valor. La actividad era organizada en formato Taller, canalizando las demandas, inquietudes y realidades propias del sector empresario hacia la oferta de soluciones tecnológicas por parte del sistema científico-tecnológico provincial y nacional.

En este marco, es importante destacar que en 2015, a través del Ministerio se presentó el “Mapa de Oferta Científico Tecnológica de la Provincia de Buenos Aires”, desarrollado en colaboración con el Instituto de Investigación en Informática de la Universidad Nacional de La Plata (LIDI-UNLP) y con los distintos Centros de Investigación de la Provincia.<sup>27</sup> Tiene como objetivo facilitar el vínculo entre el sector científico y el sector productivo y contribuir en la incorporación de ciencia y tecnología en la producción de bienes y servicios. Por medio de esta herramienta, los empresarios PyMEs y emprendedores pueden conocer y acceder a soluciones tecnológicas acordes a sus necesidades, actividad productiva y ubicación geográfica. También es un aporte para las áreas de Producción municipales, para las Agencias de Desarrollo Local y las Cámaras Empresarias para trabajar ellas mismas con las empresas y contribuir en la vinculación tecnológica.

Otro de las acciones de la Subsecretaría fue la organización de “Ciclos de formación para Emprender” que a través de la formación promovían la creación, desarrollo, consolidación y potenciación de emprendimientos sustentables que contribuyan a la generación de valor económico y social. Estos ciclos son llevados adelante por la Subsecretaría de Ciencia y Tecnología junto con la Comisión de Investigaciones Científicas del Ministerio de la Producción, Ciencia y Tecnología de la Provincia de Buenos Aires y con el acompañamiento de la Cámara Argentina de Comercio.

### **2.2.2. Comisión de Investigaciones Científicas de la Provincia de Buenos Aires (CICPBA)**

Creada por la Ley N° 7385 de 1968 como dependencia del Poder Ejecutivo provincial, la CICPBA cumple una función central como organismo promotor de las actividades de ciencia, tecnología e innovación; la articulación con el ámbito nacional le ha permitido desarrollar un rol de relevancia en la formación de recursos humanos dedicados a la investigación y como proveedor de instrumentos de apoyo a la innovación productiva. Sus objetivos fundacionales están relacionados a profundizar la vinculación y transferencia de conocimiento al sector productivo, con énfasis en las Pequeñas y Medianas Empresas (PyMes) de la Provincia; así como lineamientos y políticas de Ciencia y Tecnología compatibles con un mayor desarrollo. La Comisión se ha constituido de este modo en una herramienta fundamental para el progreso de las actividades productivas, económicas y sociales provinciales y nacionales.

Tras la promulgación del decreto 1085/10, la CICPBA pasó a estar articulada con el Ministerio de la Producción, Ciencia y Tecnología de la Provincia de Buenos Aires. A finales del año 2011 fue anunciada la conformación de una Subsecretaría de Ciencia y Tecnología dentro del Ministerio de Producción, Ciencia y Tecnología. La creación de la subsecretaría buscó jerarquizar esta área como promotora del desarrollo regional, a la vez que pretendió profundizar las acciones de vinculación y transferencia de conocimiento al sector productivo, con énfasis en las PyMes de la Provincia. En este nuevo marco institucional, la CICPBA colabora con el Ministerio de la Producción en la construcción y promoción de Parques e Incubadoras y en la vinculación con el medio. La finalidad es activar la competitividad y atraer a las empresas que más posibilidades de éxito y envergadura tenían, como el Parque de la Universidad Austral, junto al Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA). Desde esta visión macro, la planificación de sus actividades se sustenta en abordar los problemas desde tres grandes líneas de acción. Por una parte, la formación, incentivo y contratación de recursos humanos destinados a emprender nuevos proyectos a partir de programas que se desarrollan dentro de los institutos de la organización o dependientes de ella. La segunda línea se dirige al financiamiento por diferentes vías destinado a desarrollar la investigación, tanto básica como aplicada o bien de desarrollo tecnológico; bajo esta modalidad, las actividades se encuadran en cada disciplina, con el objeto de alcanzar un resultado en las diversas áreas, y de realizar estudios de métodos y sistemas que permitan una mejora en los procesos económicos.

La tercera vía, se relaciona con servicios tecnológicos, asistencia técnica y consultoría e innovación productiva para las PyMES con el objetivo de fomentar su competitividad. Respecto a la primera línea, y en sintonía con las consecuencias del cambio de visión producido por el nuevo paradigma científico tecnológico, subyace la importancia conferida a la ampliación en la base de investigadores, al programa de formación de recursos humanos, como actores fundamentales del proceso; a la promoción de incentivos a la

carrera de investigador y a la capacitación a partir de subsidios y becas. Por tal motivo, una de las principales tareas de la Comisión es sostener la Carrera de Investigador Científico, Personal de Apoyo y otorgar becas para la formación de los recursos humanos que luego se incorporarán al sector de aplicación de conocimientos o al sector productivo. Por su lado, la tercera línea de acción tiene como misión fortalecer la incorporación de equipamiento, mejoramiento de procesos y modernización tecnología a través de una vinculación con institutos de ciencia y tecnología que realizan la provisión del material, la certificación de calidad, la posibilidad de capacitación, y consultorías, destinada a las PyMES de la Provincia para profundizar su potencial productivo.

Como reflexión sobre el papel que este organismo ha tenido en la estructuración de las actividades de ciencia y tecnología en la provincia, debe recuperarse la idea de una visión precursora. En ese sentido, puede decirse que la coordinación de un complejo mapa de desarrollos tecnológicos en diversas áreas ha dado como resultado la producción de innovaciones en el ámbito de la física, química, biología y medioambiente, destinadas a cubrir los requerimientos del medio productivo donde realiza su labor. Esta cualidad se relaciona básicamente con la dinámica propia de su conformación, y hace que la misma se constituya en un punto de articulación entre la ciencia y la sociedad, creando puentes entre ambas esferas, a partir de la recepción y procesamiento de demandas; y como resultante de su planificación un eficaz desempeño que la instituye como un referente para la esfera productiva y un pilar de la competitividad (López Bidone *et al.* 2012).

## Conclusiones

En este escenario socio-económico y político que marcó las últimas décadas se desarrolló un contexto institucional y normativo que regula y promociona las actividades de vinculación de las universidades. En el plano normativo se destacan dos leyes que ampliaron el accionar de las universidades en la temática. Por un lado, la Ley de Promoción y Fomento de la Innovación Tecnológica sancionada en 1990 que si bien de un carácter más abarcativo promueve la interacción de las instituciones de investigación y desarrollo, dentro de las cuáles, se encuentra las universidades y los sectores productivos. Bajo esta Ley se crea la figura de las “unidades de vinculación tecnológica” como una iniciativa para la vinculación de la ciencia y la tecnología con la producción y con la finalidad de que las universidades dispongan de una estructura jurídica que les permita una relación más ágil y contractual con el sector productivo. En este marco, la Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, dependiente del Ministerio de Educación habilita a las universidades para actuar como unidades de vinculación tecnológica, promoviendo las condiciones del sistema universitario para realizar actividades de este tipo.

Por otra parte, encontramos la Ley de Educación Superior sancionada en el año 1995 que consolida el proceso de planificación de cambios en el sistema universitario argen-

tino. En relación a las actividades de vinculación, la Ley plantea la posibilidad que las universidades lleven adelante modelos de organización y gestión diferente a los formatos tradicionales y autoriza la creación y funcionamiento de otras modalidades de organización universitaria como la constitución de sociedades, fundaciones u otras formas de asociación civil destinadas a apoyar la gestión financiera y a facilitar las relaciones de las universidades con el medio. Asimismo, modifica el régimen económico-financiero de las mismas que las habilita a administrar recursos adicionales a los aportes del Estado.

De esta forma, se sentaron las bases normativas para el desarrollo de la función de vinculación tecnológica en las universidades a través de un conjunto de herramientas que por un lado, habilitaron a las universidades a establecer vínculos con actores externos creando diversas instancias institucionales y asignándole una mayor autonomía en el manejo de sus recursos. Sin embargo, es recién a partir del año 2003 que este proceso se consolida con la creación de un área específica de Vinculación Tecnológica en el ámbito de la SPU, la concreción de varios programas y encuentros orientados a promover estas actividades y la promulgación de la Ley Marco de Ciencia, Tecnología e Innovación.

A partir de aquí, se manifestaron dos tendencias predominantes que caracterizaron los últimos años: una orientación a la *“federalización de la política de ciencia y tecnología”* y la *“territorialización de las actividades de vinculación tecnológica”* que se desprende de los programas propuestos por distintos organismos del plano nacional y provincial. El objetivo de la federalización se materializó en políticas concretas de asesoramiento, asistencia y financiamiento hacia las universidades para promover las actividades destinadas al desarrollo y fortalecimiento de la ciencia, la tecnología, la innovación y la transferencia de conocimientos a la sociedad en todas las provincias y regiones.

El entramado institucional nacional demostró una clara tendencia a potenciar un conjunto diversificado de estrategias de gestión tecnológica orientadas a promover, por un lado, la cooperación entre la universidad y el sector productivo sobre todo en la resolución de problemas de competitividad y desarrollo en áreas estratégicas concretas, el desarrollo de cadenas de valor y encadenamientos productivos en correspondencia con las estrategias de desarrollo regional, y por otro, la creación de *clusters* de conocimiento y empresas de base tecnológica. Es así, que se promovieron estrategias más de tipo asociativas centradas en la cooperación de la universidad con actores públicos y privados con una definición de áreas estratégicas regionales. En este sentido, se evidencia la promoción de una *“territorialización de las actividades de vinculación tecnológica”* orientada a promover estrategias concretas de transferencia de conocimiento centradas en los ámbitos territoriales. Esta tendencia se advierte en los distintos programas elaborados por la SPU que tienen una perspectiva orientada a fortalecer y promover acciones de transferencia y vinculación asociadas a problemáticas locales en distintas áreas prioritarias para el desarrollo de los ámbitos locales.

Desde el entramado institucional provincial también se promovieron estrategias de promoción de la innovación más de tipo general centrada en las pequeñas y medianas empresas y por otro lado, estrategias más específicas orientadas a la articulación asociativa entre la universidad y los sectores productivos, la conformación de *clusters*, incubadoras de empresas y polos tecnológicos. Asimismo, se destacaron estrategias de formación de recursos humanos con el objetivo de fortalecer la calificación de los recursos empleados en las universidades para el desarrollo de las actividades de vinculación tecnológica como así también la formación en emprendedorismo. En este sentido, podemos señalar una correspondencia entre las políticas implementadas por el ejecutivo nacional y provincial dirigidas a las universidades que buscaron promover estrategias asociativas de vinculación tecnológica con una clara tendencia territorial.

<sup>1</sup> En este sentido, se destacan dos enfoques predominantes inaugurados en la década del '90 como la noción de Sistema Nacional de Innovación (SNI) (Lundvall 1992) y el modelo triple hélice (Etzkowitz 1998) que han tenido un fuerte impacto en la forma de abordar el proceso de vinculación en el ámbito latinoamericano. En las teorizaciones de estos enfoques la vinculación de la universidad con los sectores productivos aparece como una práctica necesaria para generar dinámicas de innovación (Nelson 1988) y desarrollo económico (Etzkowitz 1998) en donde la universidad se convierte en un actor privilegiado de su entorno (Lundvall 1994). Este último modelo no sólo propició cambios en los mecanismos de articulación de las universidades sino que estos enfoques se utilizaron como un modelo normativo para definir los lineamientos de la política científico-tecnológica en los países latinoamericanos así como también para el análisis de las diferentes realidades nacionales latinoamericanas (Arocena y Sutz 2002; Anlló y Peirano 2005; Mullin, Jaramillo y Abeledo 2007).

<sup>2</sup> Las reformas de la Educación Superior forman parte de un proceso de mayor dimensión de reestructuración de las relaciones entre el Estado, la sociedad y las universidades a nivel internacional. Dichos procesos se inscriben no sólo en las tendencias de globalización económica sino también expresan un cambio más profundo en las formas de dominación social (Giddens 2003; Bauman 2002).

<sup>3</sup> Esta política alude al traslado de responsabilidades de gestión hacia los gobiernos subnacionales en ciertas áreas sociales que el Estado continuaba reconociendo como propias: salud, educación, asistencia y promoción social.

<sup>4</sup> A partir de 1992 los institutos no universitarios fueron transferidos al ámbito provincial.

<sup>5</sup> Durante la última dictadura militar se redujo más de cuatro puntos porcentuales la participación del sector manufacturero en el PBI, pasando del 28,3 % en 1974 al 23,8% en 1983 (Avenidaño y Di Meglio, 2015).

<sup>6</sup> Entre 2003 y 2010 los casos más ilustrativos de crecimiento de ramas tecnológicamente complejas han sido maquinaria y equipo un 7% promedio anual, instrumentos médicos y equipos de precisión un 6.6% promedio anual y maquinaria y equipos de transporte un 3,2% promedio anual (Avenidaño y Di Meglio, 2015).

<sup>7</sup> Dedicación exclusiva: implica una dedicación a la I+D superior a las 30 horas semanales.

<sup>8</sup> El sistema está compuesto por 47 universidades de gestión estatal, 46 de gestión privada, 7 institutos universitarios de gestión estatal, 12 institutos universitarios de gestión privada, 1 universidad provincial, 1 universidad extranjera y 1 internacional.

<sup>9</sup> La ley contempló la creación de un fondo alimentado por el Tesoro Nacional para créditos (sin interés) y/o subsidios a proyectos, co-participable entre la Nación (25%) y las provincias (75%), cada una de las cuales recibe una alícuota fijada por la misma ley (Iglesias 2005:7).

<sup>10</sup> Las unidades de vinculación podrían adoptar la forma de sociedad civil, cooperativa, comercial o mixta, rigiéndose en cada caso por la legislación correspondiente, y podrán efectuar contratos de colaboración con empresas del sector público o privado o entre sí.

<sup>11</sup> Debe señalarse que uno de los hitos formales del inicio de las actividades de vinculación entre los sectores científicos y los productivos en la Argentina fue la creación, en 1984, de una oficina de transferencia tecnológica en el seno del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnica (CONICET) dependiente del entonces Ministerio de Educación y Cultura de la Nación.

<sup>12</sup> Del total de universidades que adhirieron al convenio (11) solo fueron 7 las que presentaron proyectos para ser evaluados, y de ellas, sólo recibieron el subsidio de \$50.000 como aporte para la primer etapa del proyecto. Es el caso de la Universidad de Lujan, la Universidad Nacional de La Plata, la Universidad de Quilmes y la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires (Versino 2000).

<sup>13</sup> Esta Red, integrada por la Comisión de Investigaciones Científicas (Ministerio de la Producción), la Dirección General de Escuelas (Ministerio de Educación), el Instituto Provincial del Empleo (Ministerio de la Producción) y las universidades nacionales (Ministerio de Cultura y Educación de la Nación) fue concebida con la intención de generar una red de la que participaran todos los organismos de la provincia vinculados a la promoción del desarrollo productivo, la educación y la producción científico-tecnológica.

<sup>14</sup> Estas unidades son organismos que actúan de puente y buscan establecer y mantener interacciones entre la academia y los actores no académicos (Howells 2006).

<sup>15</sup> Vid "Desempeño de las Unidades de Vinculación Tecnológica en el período 2004-2007."

<sup>16</sup> Los primeros instrumentos fueron el Fondo Tecnológico Argentino (FONTAR) y el Fondo para la Investigación Científica y Tecnológica (FONCYT).

<sup>17</sup> Dependiente de la Dirección Nacional de Coordinación Institucional, Evaluación y Programación Presupuestaria.

<sup>18</sup> Los recursos asignados con destino a dichos proyectos ascienden a la suma de pesos un millón (\$ 1.000.000), de los cuales quinientos mil (\$ 500.000) corresponden a proyectos de extensión y vinculación universitaria.

<sup>19</sup> Más recientemente se han realizado actividades de Generación de Capacidades en Gestores Tecnológicos (2006), las Primeras Jornadas Relación Universidad-Entorno socio-productivo-Estado y Taller plenario RedVITEC (2006), la vinculación tecnológica en las universidades nacionales (2007); Taller Regional teórico práctico de capacitación en Propiedad Intelectual y Patentes (2007).

<sup>20</sup> Según el Informe de Gestión de la Subsecretaría de Gestión y Coordinación de Políticas Universitarias (2013) en el marco de este programa se financiaron más de 270 proyectos que vinculan a la universidad con su entorno productivo. La inversión fue de un total de \$ 9.986.820.

<sup>21</sup> Los proyectos de desarrollo de productos que son seleccionados se financian para lograr la concreción de los prototipos industriales derivados de los mismos que propongan soluciones productivas e innovadoras.

<sup>22</sup> El Programa agrupa cuatro ejes fundamentales de trabajo: a. Promover la vinculación entre las universidades nacionales y el sector productivo, especialmente con las pequeñas y medianas empresas, b. Participar a las universidades en la estrategia exportadora argentina, mediante la inclusión en las actividades de promoción comercial que realiza el gobierno nacional, c. Difundir, a través del sistema universitario, las oportunidades y desafíos del país en su inserción internacional, d. Impulsar la difusión de la oferta académica y de los desarrollos e investigaciones realizadas en el país por las instituciones universitarias argentinas. Para la concreción del Programa se previó un gasto de 5.000.000 millones de pesos.

<sup>23</sup> El Consejo Federal de Ciencia y Tecnología (COFECYT) creado en 1997 tiene como función elaborar, asesorar y articular de forma estratégica políticas y prioridades nacionales y regionales que promuevan el desarrollo armónico de las actividades científicas, tecnológicas e innovadoras en todo el país. Sus funciones incluyen coordinar acciones en el marco del plan nacional con los planes provinciales respectivos, como así también con los programas y políticas provinciales y promover y convocar la constitución de Consejos Regionales de Ciencia y Tecnología conformados por los responsables de distintas áreas en las provincias que integran cada región del país.

<sup>24</sup> Para mayores detalles sobre el programa consultar: <http://www.mincyt.gob.ar/programa/impulsar-ebt-programa-de-creacion-desarrollo-y-fortalecimiento-de-empresas-de-base-tecnologica-6411>

<sup>25</sup> Para mayores detalles sobre el programa consultar: [http://www.mp.gba.gov.ar/sicm/distritos/ad\\_programa\\_distritos.php](http://www.mp.gba.gov.ar/sicm/distritos/ad_programa_distritos.php)

<sup>26</sup> En la Provincia de Buenos Aires existen: 42 Agencias de Desarrollo Local, 10 Incubadoras de Empresas y 5 Polos Tecnológicos.

<sup>27</sup> Para mayor información ver: [www.mp.gba.gov.ar/scyt](http://www.mp.gba.gov.ar/scyt)

## Referencias

**Albornoz, Mario** (2009) “Desarrollo y Políticas Públicas en Ciencia y Tecnología en América Latina”. *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas* 1: 65-75.

**Anlló, Guillermo y Fernando Peirano** (2005) “Una mirada a los sistemas nacionales de innovación en el MERCOSUR: análisis y reflexiones a partir de los casos de Argentina y de Uruguay”. *Estudios y Perspectivas, CEPAL* 22:145-172.

**Araya, José María y Ana Taborga** (2011) “Modelos económicos, políticas públicas y sistema científico-tecnológico en la Argentina”. En Campos, Guillermo; Piñero, Fernando y Figueroa, Silvana (eds.) *Transformaciones recientes de las universidades latinoamericanas. Agendas y actores en la producción de conocimientos*. Tandil-Puebla: Ediciones UNCPBA-BUAP, 2011:79-100.

**Arocena, Rodrigo Judith Sutz** (1999) “Mirando los Sistemas Nacionales de Innovación desde el Sur.” Ponencia presentada en la Conferencia “Sistemas Nacionales de Innovación, Dinámica Industrial y Políticas de Innovación”. Danish Research Unit of Industrial Dynamics en Rebuild, Dinamarca.

**Avenidaño, Rodrigo y Fernanda Di Meglio** (2015) “El capitalismo argentino en la pos-convertibilidad: un análisis de los alcances del desempeño productivo y de su relación con las políticas científicas y tecnológicas.” *Revista de Gestión Pública*, IV (2): 253-300.

**Bauman, Zygmunt** (2002) *Globalización. Consecuencias humanas*, Buenos Aires: Gedisa, 2002: 75-86.

**Borón, Atilio** (1995) *El experimento neoliberal de Carlos S. Menem*” *Peronismo y Menemismo* Buenos Aires: Cielo por Asalto.

**Casas, Rosalba y Matilde Luna** (1997) *Gobierno, academia y empresas en México: hacia una nueva configuración de relaciones*. México: IIS UNAM.

**Chiroleu, Adriana y Osvaldo Iazzetta** (2005) “La reforma de la educación superior como capítulo de la reforma del Estado. Peculiaridades y trazos comunes.” En Eduardo Rinesi, , Guillermo Soprano y Claudio Suasnábar (comps.) *Universidad: reformas y desafíos. Dilemas de la educación superior en Argentina y en Brasil*, Buenos Aires: Prometeo.

**Cordner, Darío** (2011) “Alcances, resultados e impactos del FONCYT entre 2006–2010.” En Fernando Porta y Gabriel Lugones (comps.) *Investigación científica e innovación tecnológica en Argentina. Impacto de los fondos de la agencia nacional de promoción científica y tecnológica*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.

**Coraggio, José Luis** (2003) “La crisis y las universidades públicas en Argentina”. En Mollis, Marcela (comp.) *Las Universidades en América Latina: ¿alteradas o reformadas? La cosmética del poder financiero*. Buenos Aires: CLACSO.

**Di Meglio, Fernanda y Rodrigo Avendaño**, (2012) “Ciencia, tecnología y producción en la Argentina reciente: alcances, límites y potencialidades para la transformación posneoliberal.” En Fernando Piñero y José Araya, (comps.) *Ciencia y Tecnología en la Argentina contemporánea. Dimensiones para su análisis*, Tandil: CEIPIL-UNCPBA.

**Di Meglio, Fernanda y Sergio Gutiérrez**, (2012) “Estrategias de interacción Universidad-sector productivo. Un análisis comparado. Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires (U.N.C.P.B.A.) y Universidad Nacional del Sur (UNS).” *I Jornadas Internacionales Sociedad, Estado y Universidad*. Universidad Nacional de Mar del Plata.

**Etzkowitz, Henry, Andrew Webster y Peter Healey** (1998) *Capitalizing knowledge. New intersections of industry and academia*, Nueva York, State University of New York Press, 1998.

**Giddens, Anthony** (2003) *Un mundo desbocado*. Madrid: Taurus.

**Howells, Jeremy** (2006) “Intermediation and the role of intermediaries in innovation.” *Research Policy*, 35: 715–728.

**Iglesias, Leticia** (2005) “Acciones para el apoyo y fortalecimiento de la vinculación de la universidad con el sector social y productivo”. Red de Vinculación Tecnológica.

**Lamarra, Norberto** (2003) *La educación superior argentina en debate*, Eudeba. IESALC/ UNESCO, Buenos Aires.

**López Bidone, Elizabeth, María Paz López y Lis Rolandi** (2012) “Ciencia y Tecnología en las Provincias. Una reflexión en torno al para qué y el cómo de la promoción científico-tecnológica. En Fernando Piñero, y J. Araya (eds.) *Argentina Ciencia y Tecnología en la Argentina contemporánea. Dimensiones para su análisis*. Tandil: CEIPIL-UNCPBA.

**Lundvall, Bengt-Åke**, ed. (1992) *National Systems of Innovation: Towards a Theory of Innovation Interactive Learning*. Londres: Pinter.

**Lundvall, Bengt-Åke y Bjorn Jhonson** (1994) “The learning economy”. *Journal of Industry Studies*, 2: 23-42.

**Malizia, Ana, Mabel Sánchez, Guillermo Lombera y Elena Castro Martínez** (2013) “Análisis de los Mecanismos de Transferencia Tecnológica entre los Sectores Científico-tecnológico y Productivo de Argentina”. *Journal of Technology Management and Innovation*, 4: 54-68.

**MINCYT** (2011) *Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación 2012-2015*. Ciudad de Buenos Aires: Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva.

**MINCYT** (2013) *Indicadores de Ciencia y Tecnología Argentina 2011*. Publicación Anual. Ciudad de Buenos Aires: Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva.

**Moldovan, Pablo, Ariel Gordon y Ezequiel Di Marzo** (2012) “Estructura científica y perfil tecno-productivo de la Argentina”. En Fernando Porta y Gabriel Lugones (comps.) *Investigación científica e innovación tecnológica en Argentina. Impacto de los fondos de la agencia nacional de promoción científica y tecnológica*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.

**Naidorf, Judith** (2001) *Los debates fundacionales respecto de la vinculación científico-tecnológica entre Universidad-Empresa-Estado*. Veracruz: Fundación para la Educación Superior Internacional.

**Nelson, Richard** (1988) “Institutions supporting technical change in the United States”. En Dosi, Giovanni *et al.*, (comps.) *Technical Change and Economic Theory* Pinter, Londres.

**Patruchi, Leticia** (2005) “Desarrollo e Innovación. Universidad y vinculación tecnológica en el contexto provincial.” *Tercer Congreso Argentino de Administración Pública Sociedad, Estado y Administración*, Tucumán.

**Porta, Fernando y E. Fernández Bugna** (2011) “La industria manufacturera: trayectoria reciente y cambios estructurales”. En: *La Argentina del Largo plazo: Crecimiento, Fluctuaciones y Cambio Estructural*. Buenos Aires: Programa Naciones Unidas para el Desarrollo.

**Pugliese, Juan Carlos** (2004) “Propuestas de Políticas públicas para la Argentina.” En *Los Desafíos de la Universidad Argentina*. Buenos Aires: Universidad de Belgrano/Siglo XXI.

**Mullin, José, Jaramillo, Luis y Carlos Abeledo** (2007) “Análisis del Desempeño de las «Funciones de un Sistema Nacional de Innovación» como Marco para Formular Políticas.” Ponencia presentada en el *XII Seminario Latinoamericano de Gestión Tecnológica Altec 2007*, Buenos Aires.

**RICYT** (2010) *El Estado de la Ciencia. Principales Indicadores de Ciencia y Tecnología Iberoamericanos / Interamericanos*. Buenos Aires: RICYT.

**Rikap, Cecilia** (2012) “La vinculación de la universidad con el sector productivo Transferencia tecnológica”. *Ecos de Economía*, 15:34.

**Secretaría de Políticas Universitarias (SPU)** (2003) *Informe de Gestión Área de Vinculación Tecnológica (AVT)*. Buenos Aires: Secretaría de Políticas Universitarias.

**Versino, Mariana** (2000) “Las incubadoras de empresas en la Argentina: reflexiones a partir de algunas experiencias recientes”. *Redes*, 7: 151-181.

**Versino, Mariana, Luciana Guido y Mariana Di Bello** (2012) *Universidades y sociedades: aproximaciones al análisis de la vinculación de la universidad argentina con los sectores productivos*. Buenos Aires: IEC-CONADU.

**Williamson, John** (1999) “What Should the Bank Think about the Washington Consensus?”. *World Bank Research Observer* 2: 251-264.

## **Cómo citar este artículo**

**Di Meglio, Fernanda:** Tendencias recientes de vinculación científico-tecnológicas dirigidas a las universidades argentinas. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* (2016) Vol. 6, N° 11: 65-92.

# Política y políticas de la UNASUR: institucionalidad y desafíos políticos<sup>1</sup>

*Politics and policies in UNASUR: institutions and political challenges*

## **Sebastián Cruz Barbosa**

Doctor en Ciencia Política  
Docente e investigador en  
la Universidad Nacional de Lanús  
y la Universidad Metropolitana para  
la Educación y el Trabajo  
vorstelung@hotmail.com

## **Resumen**

El trabajo explora tres dimensiones centrales de la UNASUR. Por un lado, el desempeño y el papel que hasta la actualidad este organismo ha jugado en relación a las conflictividades y a la defensa de la democracia en la región. Para ello, se analizan las acciones e intervenciones del organismo que han redundado en beneficio del mantenimiento de la paz en Sudamérica. En segundo lugar, el trabajo aborda la agenda de problemas y acciones de su órgano ejecutivo, la Secretaría General, de forma tal de evidenciar sus ejes de trabajo y evolución de sus asuntos de políticas. Por último, el trabajo indaga el papel destacado que ocupa en su funcionamiento la integración en materia de infraestructura y los avances y desafíos que se le presentan al organismo.

**Palabras clave:** UNASUR – intervención – conflictos – Sudamérica – políticas – infraestructura.

## **Abstract**

*This paper explores three central dimensions of UNASUR. First, the performance and the role that until now this organization has played in relation to conflicts and the defense of democracy in the region. To do this, the actions and interventions of the body that have benefited from peacekeeping in the region are explored. Second, it addresses the agenda of problems and actions of its executive*

**Fecha de recepción:**

16.3.16

**Fecha de aceptación:**

17.6.16

*body, the Secretary General, so as to demonstrate their areas of work, and evolution of their policy issues. Finally, the paper points to the relevant role displayed by infra-structural integration in UNASUR's involvement, as well its involvement in overcoming the challenges with regard to further advancement of its policy agenda.*

**Keywords:** *UNASUR – intervention – conflicts – South America – policies - infrastructure.*

## Introducción

El objetivo que nos proponemos en este trabajo consiste en realizar una exploración, para su análisis, de tres dimensiones que consideramos centrales en la vida política e institucional de la UNASUR. Luego de un breve recorrido sobre la creación y los objetivos del organismo, en el cual se instalarán los ejes centrales del organismo que nos introducirán en las dimensiones aquí tratadas, se abordará en primer término el desempeño y el papel que, hasta la actualidad, ha jugado la UNASUR en relación a las conflictividades políticas en y entre sus países miembros y a la defensa de la democracia en la región. Para ello, se analizan las acciones e intervenciones del organismo que han redundado en beneficio del mantenimiento de la paz en América del Sur. Creemos que este aspecto es sustancial en tanto ha perfilado al organismo como capaz de intermediar de manera eficaz los conflictos en la región, y en este sentido, ha constituido un rasgo nodal de su naturaleza y efectivo desempeño.

En segundo lugar, en el trabajo abordamos la agenda de problemas y de trabajo de su órgano ejecutivo, la Secretaría General, de forma tal de evidenciar sus ejes de intervención y la evolución de sus asuntos de políticas. El desempeño de las Secretarías Generales permite perfilar la evolución de las implementaciones de políticas que la UNASUR ha desplegado y cuál ha sido su desempeño en cada una de las instancias en función del rol que ha jugado en ella cada uno de sus secretarios generales.

En tercer lugar, analizamos la importancia del papel que la integración en materia de infraestructura desempeña en su funcionamiento, así como los avances y desafíos que se presentan en esta materia. La integración en infraestructura es la política central de integración que dio origen al organismo y que acumula el mayor nivel de trabajo en relación con sus otras políticas llevadas adelante y reflejada por el trabajo de los Consejos. La exploración de estas tres dimensiones de manera analítica pretende perfilar los aspectos sustanciales que el organismo viene desplegando en materia institucional y política; asimismo, desentrañar cómo estos aspectos van moldeando al organismo en

su especificidad práctica en relación a sus desafíos, pero también de oportunidades. Además, permitirá esbozar algunos aspectos críticos del funcionamiento de la UNASUR y perfilar de manera más definida los retos que el organismo tiene por delante.

### **Breve recorrido sobre la creación y los objetivos principales de la UNASUR**

Aunque el proceso de integración regional sudamericana reconoce antecedentes desde hace varias décadas atrás, dos hitos han marcado profundamente su ulterior evolución hasta llegar al momento actual: en primera instancia, la recuperación de la democracia en los países suramericanos, especialmente Argentina (1983) y Brasil (1985); en otro orden, el fracaso del modelo neoliberal implementado en la región en los años noventa dio lugar a la emergencia de nuevos conceptos de integración y a una nueva institucionalidad en tal sentido.

En la década de 1990 la integración expresada en el MERCOSUR estaba restringida prácticamente a una mera asociación económica a partir de una lógica arancelaria que lo alejaba de la idea concebida por sus impulsores, estaba atravesada por la visión prescriptiva emanada de los organismos internacionales de crédito, que privilegiaba el aspecto comercial por sobre la visión de integración como herramienta política para el desarrollo integral y armónico de la región.<sup>2</sup>

El nuevo enfoque de integración desplegado en Sudamérica a partir del año 2000, sostiene como ejes principales la autonomía, entendida como la capacidad de resolver y procesar los conflictos regionales sin injerencias externas, el desarrollo de una integración productiva y un importante componente geoestratégico: la defensa común de los recursos naturales.

Esta perspectiva se plasma esencialmente en el Protocolo Constitutivo de la UNASUR, firmado en Brasilia el 23 de mayo de 2008, que determina como objetivos del organismo lineamientos consecuentes con los ejes ya mencionados: diálogo político (con la intención de convertirse en un foro autónomo de Estados Unidos), defensa de la democracia y la voluntad popular, sostenimiento de la paz en la región, integración financiera e interconexión física y energética (vinculación vial e interconexión de los grandes productores de petróleo y gas para propender al autoabastecimiento energético de la región).

En este sentido, el presente trabajo se desarrolla en el despliegue de los siguientes lineamientos: la gestión de conflictividades en la región, el papel de la Secretaría General, órgano ejecutivo de la UNASUR, y la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional en América del Sur (IIRSA) y su rol en la interconexión física y energética postulada, como ya fue dicho, como uno de los objetivos del organismo.

## **Tres dimensiones en la vida institucional de la UNASUR**

### **1. UNASUR ante la gestión de conflictividades en la región.**

Las controversias en las cuales decidió intervenir UNASUR marcan, en general, la matriz de los conflictos regionales de época: no fueron, en su mayoría, problemas entre Estados sino pujas de poder internas con grupos de presión domésticos por cuestiones económicas, territoriales, sociopolíticas, étnicas, etc. La tradicional batalla entre Estados que el realismo impartió sobre la teoría de las relaciones internacionales, en el caso de la Sudamérica contemporánea, no se podría aplicar linealmente pues la gran cantidad de conflictos incumben a particularidades propias de cada país y ponen en jaque su estabilidad democrática.

UNASUR tuvo una participación importante en cada uno de los casos y pudo poner por encima de las cuestiones políticas la búsqueda de la continuidad democrática dentro de los sistemas políticos suramericanos. Sin embargo, y de acuerdo a sus objetivos, la organización también intervino en situaciones en las que la conflictividad entre Estados amenazó la paz en Sudamérica y la capacidad regional de intervenir autónomamente en la resolución de diferendos (especialmente cuando las cuestiones irresueltas podían dar lugar a la injerencia de Estados Unidos).

Analizaremos, siguiendo estos lineamientos, hechos que se produjeron en territorio suramericano y que pusieron a prueba la estabilidad democrática y la paz en países de la unión, y uno de carácter interestatal: la crisis boliviana de 2008, el conflicto entre Colombia y Venezuela de 2010, y el conflicto originado tras la victoria electoral de Nicolás Maduro y consiguiente intervención de la UNASUR en 2013.

#### **1.1. La amenaza a la democracia en Bolivia**

El conflicto de 2008 en Bolivia encontró a la UNASUR en pleno proceso de conformación; de hecho, la Unión intervino en este caso incluso sin la entrada en vigor de su Tratado Constitutivo. Al ganar las elecciones presidenciales de 2005, Evo Morales, se convirtió en el primer Presidente en la historia de Bolivia que proviene de la organización obrera y, especialmente, ejerciendo su condición de liderazgo del pueblo aymara y de referente de los pueblos originarios bolivianos.

Morales venció en los comicios con una fuerte impronta rupturista con el pasado hispano planteando la reforma constitucional con la intención de revalorar el pluriculturalismo del pueblo boliviano y declarando, entre otras cuestiones de suma relevancia institucional, a Bolivia como Estado Plurinacional. Esta iniciativa fortalecía la posición de aquellas culturas regionales provenientes de pasados ancestrales, al tiempo que ponía al originario como sujeto de poder real hacia dentro de la sociedad boliviana.

Este nuevo contexto generó resquemores dentro de las clases altas bolivianas presentes en la llamada Media Luna, integrada por los departamentos de Santa Cruz, Beni, Tarija y Pando. Esta zona del territorio boliviano es la más alta en términos socioeconómicos y la que menor cantidad de pueblos originarios tiene, es decir, estaba habitada por los sectores que veían profundamente afectados sus intereses en caso de aprobarse la iniciativa de Morales.<sup>3</sup> Las presiones de estos grupos hacia los prefectos de los departamentos citados provocaron a su vez tensiones entre éstos y el gobierno central.

En agosto de 2006 la Asamblea Constituyente se instaló en Sucre, pero los conflictos entre el partido de Morales (MAS, Movimiento al Socialismo) y los prefectos hicieron imposible su continuidad, paralizándose su funcionamiento en agosto de 2007. Finalmente se logró trasladar la Asamblea y aprobar el texto constitucional en diciembre de 2007, lo que produjo una serie de levantamientos en el oriente boliviano que puso a prueba la estabilidad democrática y al gobierno de Morales. Los cuatro departamentos argumentaban su intención de autonomizarse del gobierno boliviano en un claro intento desestabilizador. La escalada de violencia culminó con la llamada masacre de Porvenir-Pando el 11 de septiembre de 2008, colocando al país en un estado de profunda crisis institucional.

La presidencia pro tempore de la UNASUR estaba a cargo de Chile, cuya presidenta, Michelle Bachelet, convocó con éxito a una reunión en ese país para tratar el problema boliviano en la reunión del 15 de septiembre de 2008. La paradoja aparente de que se definiesen las acciones regionales de acompañamiento a la democracia boliviana en un país históricamente distante al boliviano como fue Chile, ejemplifica, sin embargo, la rapidez y efectividad de la intervención de la Unión en estos casos de relevancia institucional. El posicionamiento de cada uno de los presidentes de la región estuvo en sintonía con la lectura de defensa del estado de derecho boliviano, pero era muy importante que durante la primera reunión de mandatarios de la UNASUR se demostrara un claro sentido político regional. Si bien todos los mandatarios estaban de acuerdo con asegurar la integridad del territorio boliviano y la soberanía política del Estado federal, no todos los presidentes tenían la misma postura respecto a cómo abordar el problema, de manera que no produjera gran cantidad de externalidades políticas.

El conflicto boliviano significó no sólo la primera experiencia de manejo de conflictividades de parte de la UNASUR, sino que también representó el sedimento de una cuestión central para lograr la unión regional: el acuerdo en el disenso. Aquí se identificaron dos posturas que se podrían trasladar a los conflictos posteriores: por un lado, Brasil trató de realizar una intervención más laxa, alejada normalmente de la disputa ideológica, argumentando que el conflicto era a nivel sub-nacional y que no implicaba necesariamente gran nivel de apego internacional respecto al posicionamiento ideológico que debía de tenerse; por otro lado, Venezuela representó el otro polo sobre

la interpretación respecto a cómo había que abordar esta problemática. Para el país caribeño, el ataque al gobierno de Bolivia no sólo se dirigía a la concepción de Estado Plurinacional y a la emergencia de los pueblos originarios como actor con peso político y social propio, sino también era un ataque regional y por lo tanto se debía castigar con la mayor tenacidad posible el proceso que se consideraba como de desestabilización. El posicionamiento de Venezuela impulsaba medidas de radicalización de los castigos comerciales y políticos si la “media luna” decidía autonomizarse. Esta diferencia de criterios marca distintas estrategias respecto a la potencia hegemónica: mientras Venezuela –junto con Argentina, Ecuador y Bolivia– postulaba una reforma a un orden global que concebían como inequitativo y proponía la integración como un desarrollo autónomo respecto a Estados Unidos, la posición de Brasil tendía, ya desde los orígenes del proceso de integración, más a una “contención acotada” de la injerencia de la potencia hegemónica en la región, de modo de mantener una línea que combine reducción de la dependencia y proximidad con Estados Unidos (Russell y Tokatlian, 2003).

Pero también debió ser salvada otra controversia originada con la propuesta de Chile, a través de su presidenta Michelle Bachelet, de incluir en las negociaciones a la OEA, lo que equivalía a introducir en el conflicto a Estados Unidos. La propuesta de Chile, que había firmado un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos en 2003, no obtuvo el consenso necesario.

Finalmente, el encuentro culminó con una reunión a puertas cerradas donde los presidentes discutieron el posicionamiento de la Unión frente al conflicto boliviano y acordaron firmar, el 15 de septiembre de 2008, un documento denominado Declaración de la Moneda, respaldando la legitimidad del gobierno de Evo Morales y reivindicando la característica democrática y pacífica de América del Sur.<sup>4</sup> La intervención de UNASUR en este proceso resultó de vital importancia para la resolución pacífica del conflicto interno boliviano y el éxito de la asamblea extraordinaria se tradujo en el fin de la crisis del país altiplánico, donde UNASUR se mostró cohesionada para llegar a una resolución efectiva del conflicto.

## **1.2 La conflictividad entre Venezuela y Colombia**

El segundo conflicto de envergadura que se desarrolló en la región e implicó la intervención de la Unión fue la escalada de conflictividades limítrofes entre Venezuela y Colombia; esta habría de ser la primera vez que UNASUR intervendría en un conflicto entre dos Estados soberanos. Desde 2008 se sucedieron hechos que dificultaron la convivencia pacífica entre ambos países. En general, el conflicto fue una anomalía dentro de la matriz sudamericana contemporánea, dado que no es usual encontrar en la historia reciente de la región niveles altos de conflictividad que afecten a dos Estados, sino mayormente referidos a hechos de relevancia interna: guerra civil, protestas republicanas, destituciones, juicios políticos, etc. Sin embargo, el nivel de enfrentamiento que vivían ambos Estados hizo inevitable la intervención supranacional.

Durante el año 2008 se desarrolló una escalada de reclamos entre ambos Estados: el presidente de Venezuela, Hugo Chávez, advirtió ante la comunidad internacional que tras el asesinato de Raúl Reyes (referente de la Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia) podría desarrollarse un ataque colombiano a Venezuela, excusándose en una supuesta lucha contra el terrorismo. De inmediato retiró al embajador de Colombia de territorio venezolano y cortó relaciones diplomáticas con ese país. El presidente venezolano acusaba a su par colombiano de buscar excusas para implantar sobre el continente el plan del “imperio norteamericano”, argumentando además que un ataque desde Colombia era posible porque el gobierno vecino es “oligárquico, de la ultraderecha, penetrado por el paramilitarismo, por el narcotráfico y está subordinado al de Estados Unidos; y nosotros somos todo lo contrario: un gobierno revolucionario, popular, realmente democrático, bolivariano, independiente y antimperialista”.<sup>5</sup>

Nótese en el discurso del referente bolivariano el contenido dicotómico: Colombia tiene cercanías al imperio y comparte sus prácticas siendo capaz de lanzar un ataque sobre territorio bolivariano y Venezuela es considerado como un país revolucionario, democrático e antiimperialista.

Según el presidente de Ecuador Rafael Correa, Uribe había mentido sobre el territorio de operaciones de las fuerzas armadas colombianas en el operativo que terminó con la vida del referente guerrillero. El gobierno ecuatoriano llamó a consultas a su embajador en Bogotá, dando comienzo a una crisis en las relaciones diplomáticas entre ambos países. Uribe, por su parte, sostenía que no se habían violado las fronteras ecuatorianas y que el desarrollo de la operación se desarrolló tal cual fue informado al gobierno ecuatoriano.

Finalmente, la controversia internacional fue arbitrada y solucionada por el Grupo Río, una instancia de integración concebida para concertar posiciones comunes en cuestiones internacionales a través del impulso de cooperación e integración latinoamericana. Creado en 1990, en este grupo confluyen los integrantes del Grupo de Contadora (Colombia, México, Panamá y Venezuela) y del Grupo de Apoyo a Contadora (Argentina, Brasil, Perú y Uruguay), al que se suman otros países sudamericanos (Bolivia, Chile, Ecuador y Paraguay) y, ya en los años 2000, países centroamericanos (Costa Rica, Cuba, Nicaragua, República Dominicana, entre otros). La acción del Grupo de Río como actor regional permitió disminuir la escala del conflicto y llegar a acuerdos mínimos para poder desarrollar la política exterior con paz y normalidad. Sin embargo, en 2009 un nuevo episodio puso en agenda internacional la conflictividad entre Venezuela y Colombia. En este caso, el conflicto surgió por una autorización del parte del gobierno colombiano a la instalación de bases militares norteamericanas en territorio fronterizo.

La instalación de estas bases, realizada en el marco del acuerdo entre Colombia y Estados Unidos, que incluía un área de defensa entre Colombia y Venezuela, significó para

Chávez un serio peligro a la seguridad nacional de Venezuela. El presidente venezolano intentó regionalizar el conflicto enfatizando que la potencialidad de los ataques militares de Estados Unidos de Norteamérica no era cuestión restrictiva a Venezuela, sino una problemática regional: «Denuncio al gobierno de Colombia de estarse prestando a un juego perverso para desestabilizar Sudamérica, no sólo a Venezuela, a Ecuador y otros países más. Eso es muy peligroso; esto es jugar con fuego. Creo que el gobierno de Colombia está jugando con fuego».<sup>6</sup>

Debido a la gravedad de los hechos, se convocó a una reunión extraordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado de UNASUR que se realizó en San Carlos de Bariloche, Argentina. La reunión, si bien no logró desactivar por completo el conflicto ni dar marcha atrás con la instalación de las bases, sentó el precedente de una instancia dialoguista en donde discutir controversias regionales al tiempo que un posicionamiento claro respecto a la presencia de fuerzas extra-regionales en América del Sur. La presidenta argentina Cristina Fernández fue muy clara al respecto: “Creo que estaremos fijando también una doctrina de la UNASUR en materia de ubicación de fuerzas extraterritoriales en nuestro territorio en distintos países”.<sup>7</sup>

En la declaración de la Reunión Extraordinaria, los Presidentes rotularon a la región como “zona de paz” y se comprometieron a establecer políticas conjuntas y cooperativas en materia de seguridad y defensa. Asimismo, le encomendaron al Consejo Sudamericano de Defensa el análisis sobre las intenciones de Estados Unidos en la región sudamericana. Sin embargo, en 2010, el conflicto estalló nuevamente. El 22 de julio, Colombia denunció ante la Organización de Estados Americanos (OEA) a Venezuela, argumentando que estaba apoyando a las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) dentro del territorio venezolano, donde según la denuncia se alojaban fuerzas de la FARC y del ELN.

El presidente colombiano Uribe le solicitó a la OEA una intervención al territorio venezolano, objetivo de máxima que no consiguió, aunque pudo instalar la controversia en el sistema regional de resolución de conflictos. Por su parte, el presidente venezolano Hugo Chávez desestimó todas las acusaciones y rompió relaciones diplomáticas con el país vecino desde que Colombia llevó la denuncia a la OEA. También, le dio un ultimátum para que los diplomáticos colombianos abandonaran Venezuela en 72 horas.

El hecho más destacable, a los fines de este trabajo, es que uno de los actores involucrados pidió la intervención de la UNASUR en el conflicto, en tanto resulta sintomático que Colombia, aliado de los Estados Unidos, recurriera a la OEA, un organismo a través del cual la potencia hegemónica americana se desempeñó como un factor condicionante de la realidad interna y externa en toda América Latina obstaculizando la autonomía y el desarrollo económico regional (DGRRII, H. Senado de la Nación, 2013), dos de los aspectos centrales que la UNASUR se había propuesto defender.

En este sentido, UNASUR aparece como una herramienta novedosa de diálogo y de resolución alternativa de conflictos regionales con un cierto despliegue autónomo respecto de los Estados Unidos. Nicolás Maduro le pidió a la Unión que se pronunciara y analizara el conflicto: “Hemos solicitado a la presidencia pro tempore de UNASUR (a cargo de Ecuador, en la figura del Presidente Rafael Correa) que se convoque a un consejo inmediato para denunciar esta agresión y que la organización asuma una respuesta sudamericana a esta guerra de Colombia y a la agresión que permanentemente se da sobre Venezuela”.<sup>8</sup>

El presidente de Brasil, Luis Ignacio “Lula” da Silva, se mostró propenso a la intervención de la UNASUR y no de la OEA en la resolución del conflicto, ya que consideraba que era la herramienta natural de negociación, en tanto que cualquier intervención de Estados Unidos podría complejizar el dialogo. El ex presidente argentino Néstor Kirchner, que ya había asumido como Secretario General de UNASUR, concordaba con el análisis de da Silva sobre la necesidad de intervenir a través de la Unión y tuvo una participación destacada en términos de dialogo político: inmediatamente se puso en contacto con los presidentes de los países en conflicto, así como también con los restantes presidentes del organismo suramericano.

Se convocó a una reunión extraordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado para el 29 de julio de 2010 para tratar la ruptura diplomática. El 26 de julio Néstor Kirchner se reunió con el presidente electo de Colombia Juan Manuel Santos para evaluar la postura de Colombia respecto al conflicto y conversar sobre las perspectivas sobre el futuro de la relación bilateral. Aun cuando Santos se mostró prudente y no emitió opinión respecto al conflicto, sin embargo se siguió avanzando en la concreción de la reunión del día 29 de julio, cuando se reunirían los cancilleres de todos los países miembros para tratar el tema para alcanzar un acuerdo.

### **1.3 El conflicto electoral en Venezuela**

El tercer conflicto es el producido tras la victoria electoral de Nicolás Maduro en Venezuela. El mandatario había asumido tras una diferencia muy escueta con respecto a su rival en las elecciones llevadas a cabo tras la muerte del Presidente y líder bolivariano Hugo Chávez, lo que generó una profunda convulsión social por la denuncia de los sectores opositores por fraude electoral y su desconocimiento de los datos oficiales del Consejo Nacional Electoral Venezolano.

Durante el 15 de abril una serie de acciones violentas puso en riesgo la paz social del país. En la reunión del Consejo de Jefas y Jefes de Estado de la UNASUR del 18 de abril de 2013, realizada en Lima, éste órgano convocó a la tranquilidad, se solidarizó con las víctimas e invocó al dialogo y a aunar esfuerzos por preservar la paz social en Venezuela. Asimismo, el Consejo respaldó la victoria de Maduro e instó a todos los sectores de la

política venezolana a aceptar los datos oficiales. Una vez más, ante una problemática puntual que ponía en tela de juicio la legitimidad de las elecciones populares, el máximo Consejo del organismo respaldó el desarrollo democrático de la política doméstica. El Consejo de Jefes y Jefas de Estado volvió a destacar el rol de la UNASUR como organismo que busca consolidar la democracia y la paz en Sudamérica: “En ese sentido, la paz, la democracia y la promoción de los derechos humanos son los principios rectores del proceso de integración regional, impulsados a través de las agendas social, económica, política, e institucional”.<sup>9</sup> Es decir, es una regla permanente dentro del Consejo resaltar la necesidad de la consolidación democrática como condición ineludible para el avance concreto de la integración regional.

## **2 Las acciones ejecutivas de la Secretaría General**

La Secretaría General tiene el objetivo primordial de dar seguimiento diario a las políticas instituidas por el Consejo de Jefas y Jefes de la UNASUR. Es el órgano ejecutivo unipersonal que cuenta con una enorme importancia dentro de la estructura orgánica de la Unión, pues es quien marca la política cotidiana, así como se encarga del cumplimiento de las principales líneas de acción.

Las funciones de la Secretaría General consisten en apoyar al Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, al Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, al Consejo de Delegadas y Delegados y a la Presidencia Pro Tempore, en el cumplimiento de sus funciones; proponer iniciativas y efectuar el seguimiento a las directrices de los órganos de UNASUR; participar con derecho a voz y ejercer la función de Secretaría en las reuniones de los órganos de UNASUR; preparar y presentar la Memoria Anual y los informes respectivos a los órganos correspondientes de UNASUR; servir como depositaria de los Acuerdos en el ámbito de UNASUR y disponer su publicación correspondiente; preparar el proyecto de presupuesto anual para la consideración del Consejo de Delegadas y Delegados y adoptar las medidas necesarias para su buena gestión y ejecución; preparar los proyectos del Reglamento para el funcionamiento de la Secretaría General, y someterlos a la consideración y aprobación de los órganos correspondientes; coordinar con otras entidades de integración y cooperación de América Latina y el Caribe para el desarrollo de las actividades que le encomienden los órganos de UNASUR; celebrar, de acuerdo con los reglamentos, todos los actos jurídicos necesarios para la buena administración y gestión de la Secretaría General.

Durante el desarrollo institucional de la UNASUR se sucedieron cuatro secretarios generales, cuyo periodo de mandato y nacionalidad se describen a continuación:

### **2.1. Néstor Kirchner (Argentina).**

**Mandato: 4 mayo de 2010 – 27 de octubre de 2010**

Aunque ocupaba una banca en la Cámara de Diputados de la Nación, el 4 de mayo

de 2010 se le designó para hacerse cargo de la Secretaría General de UNASUR. Su primera acción en tal carácter fue la visita a Paraguay para promover la integración regional. También su gestión fue clave para la ayuda a Chile y Haití por los terremotos ocurridos en ambos países y la búsqueda de una «posición consensuada» frente a la situación imperante en Honduras desde la destitución del entonces presidente Manuel Zelaya en junio de 2009 como corolario a un conflicto entre las funciones del poder ejecutivo, legislativo y judicial. Como los miembros de la UNASUR consideraron esta destitución como un “golpe de Estado”, a instancias del Secretario General convinieron una posición común en términos de defensa de la democracia, lo que derivó en el hecho que países de la región no han reconocido al gobierno surgido de las elecciones posteriores a la destitución de Zelaya.

Tanto era el interés de los presidentes y presidentas que Kirchner dirigiera la UNASUR en ese momento, que por única vez y de forma extraordinaria acordaron que la sede de la misma, que por estatuto debía estar en Ecuador, se instalara en Argentina. Esto era vital para el entonces presidente quien, como rasgo a destacar, nunca había abandonado el contacto directo con la dirigencia política de toda Sudamérica, lo que claramente habría de ser el rasgo distintivo en relación a las posteriores Secretarías. Por otro lado, en su gestión se instalaron temas principales como la defensa de los recursos naturales, Sudamérica como zona de paz, la juventud como protagonista del cambio y el diálogo como herramienta principal para la construcción de consensos.

En este período el conflicto entre Venezuela y Colombia fue desactivado pacíficamente, desde la comprensión política de los presidentes Chávez y Santos que, convocados al diálogo, desarmaron las hipótesis de enfrentamiento bélico. Además, el 12 de septiembre del 2010 en menos de seis horas a partir de la convocatoria del Secretario General los Jefes y Jefas de Estado de la UNASUR se reunieron en la Cancillería Argentina para manifestarse en contra del intento de golpe de Estado en Ecuador. Esa misma noche el entonces presidente chileno, Sebastián Piñera, dio lectura a la Cláusula Democrática de la UNASUR rechazando explícitamente todo posterior intento de romper con el orden democrático.

Por sus características personales, el secretariado de Kirchner le dio al organismo un tinte político y un rol destacado en la resolución de conflictos. La gestión de Kirchner debe ser analizada en este sentido y perfila el trabajo ejecutivo de una UNASUR con gran proyección en este período.

La muerte del ex presidente argentino el 27 de octubre de 2010 dejó vacante el cargo de Secretario General de la UNASUR.<sup>10</sup> Ante el interés de los gobiernos de Colombia y de Venezuela para cubrir la vacancia en el órgano ejecutivo de UNASUR, se negoció una fórmula de consenso por la cual la ex canciller

colombiana María Emma Mejía completaría el período de su antecesor y luego sería designado en su reemplazo un hombre allegado al presidente Chávez, Alí Rodríguez Araque.

## **2.2. María Emma Mejía (Colombia).**

### **Mandato: 9 de mayo 2011 – 11 de junio 2012**

Durante su gestión la Unión adquirió vida jurídica, inició la construcción de su sede en Quito (Ecuador) y aprobó casi todo el reglamento general. Se podría señalar que entregó una zona pacificada, con ocho consejos establecidos y operando, con una consolidación de su institucionalidad, integración en infraestructura y avances en defensa. En su gestión el Consejo Electoral Suramericano definió observar los procesos electorales en la región. Se avanzó en integración energética. Se logró cierta presencia como observadores en las Naciones Unidas.

Además de los ocho Consejos de Nivel Ministerial que conforman la estructura de UNASUR (Salud, Defensa, Energía, Economía y Finanzas, Desarrollo Social, Infraestructura y Planeamiento, Drogas, y Educación, Cultura, Ciencia, Tecnología e Innovación) se creó un noveno Consejo, sobre temas electorales. En su gestión comenzaron a funcionar dos institutos especializados: el Centro de Estudio Estratégicos de Defensa (CEED), con sede en Buenos Aires, cuyo objetivo es diseñar una doctrina sudamericana en materia de defensa, y el Instituto Suramericano de Gobierno en Salud (ISAGS), con sede en Río de Janeiro, creado para facilitar la capacitación del personal de Salud.

Por otro lado, se implementó la conformación de un Grupo de Trabajo ad hoc, para analizar la posible creación de un centro de arbitraje en UNASUR en materia de inversiones. También se prorrogó por un año (hasta mediados del 2012) el trabajo de la Secretaría Técnica UNASUR- Haití para coordinar el apoyo conjunto de la región hacia ese país.

En materia de defensa, se avanzó en la implementación de medidas conjuntas de fomento a la confianza y seguridad, y en la adopción de una metodología común de medición de gastos de defensa para establecer un Registro Suramericano de Gastos de Defensa y contar con una base de datos común en esa área. En infraestructura, fue aprobada por primera vez en la historia de la región, una Agenda Prioritaria de Proyectos de Integración y un Plan de Acción Estratégica (PAE) 2012-2022, que establece 31 proyectos prioritarios (que comprende 88 obras de infraestructura) por un valor de 13.700 millones de dólares para ser construidos en el próximo decenio.

En el área de telecomunicaciones se adoptó el firme compromiso de superar la brecha digital en la región, promoviendo una mayor conectividad entre los países de UNASUR, con acciones concretas como la creación de un anillo de fibras ópticas

regionales suramericano y la promoción de la banda ancha móvil como factor de inclusión social. En el área de economía y finanzas, por primera vez la región llevó una posición conjunta a foros internacionales como el G-20 y a otras instancias internacionales y la entrada en vigencia del Banco del Sur. En el área social se puso en marcha la implementación del Plan Estratégico Quinquenal de Salud de la región, para mejorar la salud de nuestra población y garantizar el acceso a medicamentos y la mejor capacitación de los servicios de salud.

Finalmente cabe destacar que durante el periodo de María Emma Mejía al frente de la Secretaría General, se conformó un equipo de trabajo que hoy cuenta con 9 representantes diplomáticos y 4 funcionarios administrativos y se solicitó el estatus de Observador de UNASUR ante la Asamblea General de Naciones Unidas. Asimismo se puso en vigencia la nueva página web <http://unasursg.org>, que reúne toda la información de los Consejos e instancias de UNASUR, las noticias sobre sus actividades, una base de datos de fotos de todas las reuniones de la Institución y las Declaraciones de los Consejos de Presidentes, Cancilleres y Ministros de las áreas cubiertas por los Consejos temáticos, así como una agenda actualizada con las actividades del Organismo y lo que se dice de UNASUR en los medios de comunicación de toda la región, así como la agenda del Organismo, entre otros.

Fue, claramente, un período de avance institucional de UNASUR y de conformación de avances en su organización técnica que, al mismo tiempo, se diferenció, también claramente, de la anterior a cargo de Néstor Kirchner.

### **2.3 Alí Rodríguez Araque (Venezuela).**

**Mandato: 11 de junio 2012 – 22 de agosto 2014**

Alí Rodríguez desarrolló una agenda programática destinada al combate contra la precarización laboral, la defensa de la soberanía y la eliminación de los intentos de golpe de Estado en los países de la región.

En su gestión se observan logros alcanzados, particularmente en la propuesta de una visión estratégica compartida en relación con la propiedad soberana y permanente de los Estados sobre sus recursos naturales como eje dinámico de todo el proyecto unionista. A su vez, es importante su papel en la creación del Centro de Comunicación e información de UNASUR, que permite articular los distintos objetivos de la Unión.

También puso en marcha el Fondo para las Iniciativas Comunes de UNASUR, como un nuevo marco normativo, que permite financiar diversas iniciativas para dar impulso al proceso integracionista. Se establecieron los lineamientos políticos de la Unión para sus relaciones con terceros y se adelantaron varias actividades de cooperación con otros bloques y con países fuera de la UNASUR.

Esta gestión puede ser caracterizada como una combinación de agendas e implementaciones destinadas a desarrollar a la UNASUR organizacionalmente pero también con cierta visión política que vuelve a recuperar el mandato de la primera gestión de Néstor Kirchner, aunque no con la misma operatividad ni fuerza política.

#### **2.4 Ernesto Samper Pizano (Colombia).**

##### **Designado el 22 de agosto de 2014 para el período 2014 – 2016**

En la agenda estructural puesta en marcha por la gestión Samper, se destacan la inclusión social, la pobreza y la desigualdad. Samper lleva a cabo una gestión que tiende a equilibrar su rol técnico con el político, con fuerte énfasis en la resolución de cuestiones regionales de fondo como la educación, las escasas inversiones en ciencia y tecnología por parte de UNASUR (1%), problemas urbanos y rurales, de género y de competitividad. En su planteo programático aboga por agregar valor a la cadena productiva, la profundización de la democracia y la seguridad ciudadana, no sólo por medio del voto sino por la participación ciudadana.

La agenda coyuntural que se impulsó en el año 2015 en el marco de la reunión de presidentes de Parlamentos estuvo dirigida al Sistema Financiero común, Ciudadanía Común y Compensaciones de pagos. La gestión de Samper resulta importante en tanto él mismo se ha desempeñado con un discurso político preciso y con definiciones claras de cuáles son los desafíos que el organismo enfrenta. Al respecto ha destacado que las estrategias de la gestión actual residen en primer lugar en avanzar en el comercio intrarregional. El comercio intrarregional de la región UNASUR es del 20% del intercambio total, mientras que el de Europa es del 60%. Por lo tanto, las mejores oportunidades de expansión comercial están hacia adentro de la región. Esa es la perspectiva de futuro más fuerte.

En segundo lugar, Samper hace énfasis en los recursos naturales y las condiciones geoestratégicas de la región: 20% de reservas de petróleo, 40% de reservas de litio, 50% de reservas de plata, 50% de reservas de cobre, 30% de la capacidad hidráulica del mundo. El desafío actual consiste en generar cadenas de procesamiento para el agregado de valor de los recursos humanos. Para ello, parte de la planificación actual y del planteo político consiste en destacar la necesidad de reindustrializar la región y terminar con el modelo extractivista.

Otra definición actual señala que en los últimos 10 años la inversión extranjera mundial decayó en un 7%, mientras que en América Latina creció en un 13%. Eso no se explica por las inversiones de Estados Unidos ni de Europa sino por el crecimiento de las inversiones de la misma región a través de las llamadas “multilatinas” y de inversiones mixtas. Sobre la base de esas condiciones se plantea el desarrollo de procesos estratégicos para hacer converger la integración.

Un planteo de la gestión actual es la necesidad de encontrar zonas de convergencia de UNASUR con diversos procesos paralelos: ALBA, BRICS, países petroleros con acuerdos con la OPEP, la CAN, etc. En el caso de Brasil, la gestión de Samper da mucha importancia al papel de ese país en la UNASUR y su experiencia derivada de sus relaciones con Asia y África, especialmente.

Un aspecto que destaca en esta gestión es la consideración de que UNASUR no fue creada para negociar aranceles o hacer ruedas de inversión sino para fortalecer los procesos de integración. En este sentido, mientras Europa es un proceso de integración que aspira a convertirse en región, UNASUR es una región que aspira a convertirse en integración.

La visión que impulsa Samper desde su Secretaría General destaca que los principios rectores que se plantean consisten en considerar a UNASUR como zona de paz, de democracia y de vigencia de todos los derechos humanos en el cual el proceso de Colombia es el mayor obstáculo. Sin embargo, se llevan dos años de tratativas en búsqueda de la paz negociada. En términos de derechos, UNASUR se ubica en la protección de derechos del siglo XXI afectados por la inseguridad alimentaria, los desajustes del medio ambiente, el tráfico de armas, la corrupción, entre otros. Con esa agenda de problemas, la gestión de Samper como Secretario General de UNASUR se debate ante los desafíos actuales.

### **3. UNASUR y la infraestructura regional**

La Iniciativa para la Integración en Infraestructura en la Región Sudamericana (IIRSA) surgió de la declaración de Brasilia de septiembre del 2000,<sup>11</sup> en una reunión de presidentes de los Estados sudamericanos considerada como pionera en la región.

Invitados por el entonces Presidente de Brasil, Fernando Henrique Cardoso, y en conmemoración del 500 aniversario del descubrimiento del Brasil, concurren los Jefes de Estado de Argentina, Fernando De la Rúa; Bolivia, Hugo Bánzer Suárez; Chile, Ricardo Lagos Escobar; Colombia, Andrés Pastrana Arango; Ecuador, Gustavo Noboa; Guyana, Bharrat Jagdeo; Paraguay, Luis González Macchi; Perú, Alberto Fujimori; Surinam, Runaldo Ronald Venetiaan; Uruguay, Jorge Batlle Ibáñez; y Venezuela, Hugo Chávez;. También estuvieron presentes los Presidentes del Banco Interamericano de Desarrollo, Enrique Iglesias, y de la Corporación Andina de Fomento, Enrique García.

La reunión de los mandatarios regionales los días 31 de agosto y 1º de septiembre de 2000 sirvió como puntapié inicial para tratar temas relacionados con la integración regional que excedan aquellos implícitos en el MERCOSUR, pues la mayoría de los países intervinientes no formaba parte de esa organización y consideraba prioritario un proceso de integración que los incluyera, al margen de cuestiones meramente comerciales.

Entre los puntos centrales se encuentra el énfasis en el fin de cualquier tipo de hipótesis de conflicto entre los países suramericanos que, aún avanzado el siglo XX, tenían relaciones atravesadas por un tinte conflictivo. Por ejemplo, recién a mediados de la década de 1980, con la firma de los tratados entre Argentina y Brasil, se pudo superar las hipótesis de conflicto inmersas en las relaciones internacionales entre los dos más grandes países suramericanos.<sup>12</sup>

Los presidentes intervinientes en Brasilia entendieron que la proximidad geográfica y cultural necesariamente tendría que derivar en una integración que potencie las oportunidades del sub-continente en el ámbito internacional: “Su realización resultó de la convicción de que la contigüidad geográfica y la comunidad de valores conducen a la necesidad de una agenda común de oportunidades y desafíos específicos, en complemento a su tratamiento en otros foros regionales e internacionales.”<sup>13</sup>

La estabilidad política imperante en la región durante casi veinte años fue, para los presidentes, un hecho relevante que permitía un ámbito de previsibilidad económica que propiciaba posibilidades de entendimiento mutuo en cuestiones relevantes para llevar a cabo la integración definitiva. Entendían que no hay posibilidad de fomentar y concretar una integración supra-comercial sin comprender que las democracias son un baluarte necesario para la previsibilidad económica en la región. La paz, la democracia y los derechos humanos eran depositarios de un valor sustancial que permite pensar políticas de entendimiento mutuo en materia económica, civil, comercial, social y cultural.

Esta descripción situacional de la política regional, llevó a comprender que las posibilidades de entendimiento mutuo en políticas macroeconómicas que favorezcan la cohesión y reduzcan las asimetrías eran no solo una necesidad inmediata, sino, y sobre todo, una oportunidad que se podía concretar.

“Los Jefes de Estado concordaron con la evaluación de que la determinación para implementar políticas macroeconómicas consistentes es esencial para la estabilidad interna de cada país y para garantizar avances continuados en los procesos de integración. Enfatizaron, por otro lado, la importancia fundamental de un ambiente económico externo favorable que complemente los esfuerzos nacionales y regionales”.<sup>14</sup>

Una de esas políticas macroeconómicas fue –y es– la infraestructural. No se puede entender la integración en políticas macroeconómicas sin pensar (y repensar) un esquema infraestructural que le de sustento logístico, potencialidad energética y conectividad global. Una integración regional demanda un nivel de enlace comercial entre países es imposible sin una detallada estrategia en infraestructura que potencie el dinamismo, reduzca las distancias y agilice en tránsito.

Por eso mismo, uno de los puntos tratados en ese histórico documento fue la denominada infraestructura de integración. Se entiende imperioso aunar esfuerzos supranacionales para disminuir las distancias, potenciar el desarrollo comercial regional, romper las barreras fronterizas y las barreras naturales (por ejemplo: Cordillera de los Andes, Selva Amazónica), a fin de canalizar las potencialidades regionales e instalar a la región a un espacio de disputa global considerablemente superior. En este sentido, se considera que la integración de infraestructura es de importancia estratégica para el desarrollo sinérgico de las telecomunicaciones, el transporte y la energía (Morales Rubacalva et. al, 2004).

“La formación del espacio económico ampliado suramericano, que anhelan las sociedades de la región, dependerá de la complementación y expansión de proyectos existentes y de la identificación de otros nuevos proyectos de infraestructura de integración, orientados por principios de sostenibilidad social y ambiental, con capacidad de atracción de capitales extra regionales y de generación de efectos multiplicadores intrarregionales. Avances en el campo de la infraestructura, por su parte, revertirán en nuevos impulsos para la integración, creándose así una dinámica que debe ser incentivada.”<sup>15</sup>

En el mismo sentido, los presidentes vieron con buenos ojos el Plan de Acción para la Integración de la Infraestructura Regional en América del Sur (IIRSA). Este plan fue entendido como de mediano plazo (2000-2010); contenía una serie de proyectos a aplicarse para la modernización en materia de comunicaciones, transporte, energía, entre otras. Los Jefes de Estado sostenían que la visión de un espacio sudamericano ampliado permitiría canalizar demandas y corregir las profundas asimetrías existentes en la región a través de políticas activas diseñadas e implementadas bajo los ejes de integración y de desarrollo económico y social.

El documento destaca, en materia de infraestructura regional, tres grandes desafíos en otras tantas áreas: transporte, energía y comunicaciones. Los presidentes entendieron que los proyectos de infraestructura debían ser comprendidos como complementarios; por consiguiente, las normas de regulación de su administración debían facilitar la interconexión de las tres áreas.

Por ejemplo, en materia de transportes creyeron prioritaria la articulación de la utilización de las vías terrestres, fluviales, marítimas y aéreas, facilitando además el tránsito fronterizo de personas, vehículos y cargas para contribuir a un mayor dinamismo en el comercio, coordinando y profundizando iniciativas ya existentes. En el mismo sentido, el sector energético constituye un eje de integración y de aproximación entre los países de la región que debe fortalecerse y complementarse con un programa integral en telecomunicaciones que interconecte los sistemas de logística regionales.

### 3.1 IIRSA 2000-2015

Como dijimos, la IIRSA fue elaborada luego de la Declaración de Brasilia del año 2000. Esta necesidad de integración en el área de infraestructura demandaba profundos esfuerzos por consolidar una herramienta que sea capaz de llevar a delante iniciativas de tipo técnico con efectividad. Pero el mayor problema estaría en el hecho aunar esfuerzos de tipo políticos para que esta iniciativa no se diluyera en internas regionales o ambiciones nacionales. La técnica asociada a la política fue un binomio al cual se le prestó mucha atención: “[...] la Iniciativa debía instrumentarse y demostrar que sería sostenible en el tiempo, superando los avatares políticos y económicos que son consustanciales a una región tan diversa y compleja como la sudamericana” (Carciofi et al, 2011: 7).

La diversidad en los factores económicos, políticos, sociales, culturales e idiomáticos constituía una de las dificultades más importantes del proceso de integración. Quienes creían en la necesidad de llevar adelante estas iniciativas veían una clara limitación en las asimetrías existentes en el territorio sudamericano. En tal sentido el primer problema que tuvo que enfrentar la IIRSA fue homologar criterios sobre los objetivos sectoriales a desarrollar; la diversidad existente entre los países intervinientes en el proyecto de integración delimitaba sustancialmente su desarrollo. Al mismo tiempo, y en términos institucionales, los doce presidentes intervinientes en el comunicado de Brasilia de 2000 acordaron que la IIRSA se montaría sobre las estructuras burocráticas estales ya existentes; contaría con instancias institucionales propias pero su desarrollo se basaría en las instancias organizacionales con desarrollo en los Estados de la región. Esta decisión se fundamentó en la necesidad de agilidad en la práctica que una institución nueva no se la daría.

En el Plan de Acción de Montevideo que fue adoptado en la Reunión de Ministros de Transporte, Energía y Comunicaciones de diciembre de 2000 se plantearon algunos lineamientos base que habrían de constituir el esquema primario de los diez años siguientes. La base de esos acuerdos se plasmó en una agenda conjunta que diera respuesta a un esquema multisectorial, multinacional y multidisciplinario al servicio de la integración regional en el área. El desarrollo institucional, en esta etapa fundacional, tuvo dos grandes ejes: en primera instancia el denominado Eje de Integración y Desarrollo (EID), que se entendió una franja de desarrollo regional con cierto caudal de recursos naturales, asentamientos humanos, áreas productivas y servicios logísticos. Es decir, una caracterización situacional del potencial con que contaba la región dividida en sub-áreas cada una con potencialidad propia. En segundo término, los Procesos Sectoriales de Integración (PSI) tenía como objeto identificar problemáticas de tipo sectoriales que impiden la integración en infraestructura en la región y buscar alternativas para superarlos.

“Dicho momento de innovación fue seguido de un primer momento de gestión que se extendió durante los tres años iniciales de IIRSA y que permitió poner en marcha el

andamiaje organizativo de la Iniciativa. La gestión estuvo concentrada en la propuesta y discusión de los diferentes Ejes de Integración y Desarrollo (EID) y de los Procesos Sectoriales de Integración (PSI), los dos pilares de IIRSA, así como en la preparación de las Visiones de Negocios de cada Eje y la identificación preliminar de los proyectos.”<sup>16</sup>

Así mismo, Carciofi y otros (2011) recuerdan que para el año 2003 la IIRSA experimentó otro proceso de modernización institucional de una envergadura superiormente política, técnica y operativa, la cual la consideran como la primera experiencia territorial de la iniciativa. El desarrollo de esta nueva etapa se basó en la agenda de implementación consensuada 2005-2011 (AIC), la cual contenía 31 proyectos en cartera del IIRSA que contaban con una consideración prioritaria para la integración regional en su variable física. Finalmente, en 2005 se produjo otra inflexión institucional en la IIRSA. Se definieron los objetivos estratégicos 2005-2010 dando un salto de calidad institucional, territorializando la dinámica organizacional, fortaleciendo la planificación física de la región y describiendo el desarrollo en la región de la iniciativa para lograr objetivos de largo plazo y de relevancia regional. De acuerdo a Carciofi y asociados (2011:10),

*“Básicamente consistió en articular la infraestructura con otras dimensiones del desarrollo territorial como son las oportunidades de integración productiva y logística y la evaluación ambiental y social con enfoque estratégico para identificar, caracterizar y evaluar las consecuencias ambientales y sociales y los riesgos y oportunidades de desarrollo sostenibles asociadas al territorio. De manera complementaria, se apuntó a mejorar el proceso de identificación, formulación y evaluación de los proyectos mediante un sistema de información con base geográfica, un banco con datos estandarizados de los proyectos incluidos en la Cartera IIRSA a lo largo de su ciclo de vida como parte de diversos otros mecanismos desarrollados para difusión de la Iniciativa y el tratamiento especial del financiamiento de los proyectos transnacionales de infraestructura entre otros.”*

La iniciativa surgida de la declaración de Brasilia tuvo como principal objetivo “avanzar en la modernización de la infraestructura regional y en la adopción de acciones específicas para promover su integración y desarrollo económico y social.”<sup>17</sup> Como ya se ha mencionado este objetivo buscó materializarse en la primera reunión de Ministros de Transporte, Energía y Telecomunicaciones en diciembre del año 2000. Los Jefes de Estado delegaron la viabilidad del proyecto en sus respectivos titulares de cartera para dinamizar el proyecto. En dicha reunión se aprobó el plan de acción 2000-2010 para el

desarrollo de la integración regional en infraestructura. Bajo los ya mencionados Ejes de Integración y Desarrollo (EID) y con base práctica en los Proyectos Sectoriales de Integración (PSI) se buscó darle viabilidad política e institucional a la iniciativa.

*“Las actividades desarrolladas en IIRSA desde el principio han buscado identificar los requerimientos de tipo físico, normativo e institucional para la planificación e implementación de la infraestructura estructurante de la integración sudamericana, utilizándose para ello tres ámbitos diferenciados: la coordinación de planes e inversiones; la compatibilización y armonización de los aspectos regulatorios e institucionales asociados; y la generación de mecanismos innovadores de financiamiento público y privado”.*<sup>18</sup>

Obsérvese cómo desde los orígenes de la iniciativa se tendió a utilizar herramientas de tipo compensatorias para armonizar los desequilibrios internos. Era sabido que un proyecto de esta envergadura necesitaría de mecanismos como la armonización de marcos regulatorios o la generación de mecanismos innovadores para la financiación que permitan reducir las grandes asimetrías existentes en el territorio suramericano.

En relación a lo desarrollado en la Reunión de Ministros, la misma acta de la reunión describe la intencionalidad de la iniciativa: “El propósito de la reunión fue iniciar los trabajos destinados a consolidar una visión global sobre las acciones necesarias para la ampliación y modernización de la infraestructura en América del Sur”.<sup>19</sup>

Los ministros se reunieron en Montevideo con el fin de diagnosticar fielmente las necesidades prácticas de la integración en infraestructura. Los puntos centrales de integración identificados fueron Eje MERCOSUR-Chile, Eje Andino, Eje Brasil-Bolivia-Perú-Chile, Eje Multimodal Orinoco-Amazonas-Plata, Eje Brasil-Guyana-Surinam-Venezuela, Eje Multimodal del Amazonas.

El Plan de Acción de la IIRSA<sup>20</sup> plantea las acciones básicas del Plan, así como los mecanismos para la implementación y acompañamiento del Plan.

La primera cuestión a tener en cuenta por los técnicos en esta etapa fundacional fue describir las complejidades de la integración física en América del Sur. Se describieron algunos enclaves que impiden la libre integración regional; el principal inconveniente es la disparidad geográfica del subcontinente. Nuestro territorio es muy dispar, cuenta con muchas fallas geográficas que hacen difícil el tráfico de mercancías y las inversiones en infraestructura. Se describieron los siguientes enclaves problemáticos, la plataforma caribeña, conformada por el territorio costero del Caribe colombiano y la mayor parte

del territorio de Venezuela, Guyana, Surinam y la Guayana Francesa, la cornisa andina que es la falda occidental de la Cordillera de los Andes, desde el istmo de Panamá, pasando por amplios territorios de Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia llegando hasta el sur de Chile, la plataforma atlántica que abarca desde el nordeste brasileño hasta el sur de Argentina, incorporando a Paraguay, Uruguay, algunos departamentos de Bolivia y la pampa argentina hasta la cordillera andina, el enclave amazónico central, conformado por el área de ocupación en torno a la ciudad de Manaus con interconexiones fluviales hacia el sur por el río Madeira y hacia el este por el río Amazonas, y el enclave amazónico del sur que comprende el territorio delimitado por la cordillera andina por el oeste y el sur, la selva amazónica por el norte y el Pantanal por el este, abarcando varios departamentos de Bolivia y Perú.

Estas son algunas de las principales problemáticas geográficas que el IIRSA divisó los primeros años de gestión. Entendiendo que las complejidades en las políticas deben tener en cuenta que la inversión debía estar sujeta a no sólo el amplio territorio a recorrer sino a las disparidades geográficas imperantes en nuestro subcontinente.

### **3.2 IIRSA y UNASUR**

Durante la reunión del II Consejo de Jefes y jefas de Estado (Quito, 10 de agosto 2009) se decidió la creación del Consejo Sudamericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN) con el fin de dar continuidad a los logros y avances del IIRSA, coordinar su desempeño y contribuir a hacer compatibles los marcos normativos de los Estados miembro de la UNSUR.

El diagnóstico del desarrollo de IIRSA en la época de creación de UNASUR daba cuenta de las dificultades en los avances de los proyectos consensuados: por ejemplo, en el período 2005-2010 se habían realizado una mínima parte de los proyectos troncales acordados (DGRRII, HSN, 2013). La evaluación sobre las demoras en cumplir con los proyectos reveló la existencia de elevados costos ambientales, de resistencias de comunidades originarias, de dudas sobre la contribución a articular los mercados regionales y de su funcionalidad al proceso de “reprimarización” de las economías sudamericanas ante la creciente demanda de materias primas proveniente de Asia.

El Plan de Acción Estratégica 2012-2022 es el producto de este análisis, a partir del cual se reflexiona sobre las líneas de acción llevadas adelante hasta ese momento y se redefinen los objetivos de cara al futuro, especialmente teniendo en consideración otorgar un mayor espacio de participación a las comunidades involucradas de manera de prevenir reclamos en términos de defensa medioambiental. En su punto 2.3 se establece “[D]efinir instancias de participación social y de contribución activa de las comunidades involucradas en las actividades del COSIPLAN a partir de los lineamientos definidos por la UNASUR conforme su Tratado Constitutivo”.<sup>21</sup>

Esta revisión conceptual e instrumental de IIRSA contribuyó al mayor despliegue de las actividades, de modo que la Cartera de Proyectos del COSIPLAN cuenta, al momento de redactarse este artículo, con 593 proyectos de integración por una inversión estimada de US\$ 182.436 millones, distribuidos en todo el territorio suramericano y organizados en 48 Grupos de Proyectos y 9 Ejes de Integración y Desarrollo.

## Conclusiones

A lo largo del trabajo pudimos observar cómo a través de las tres dimensiones analizadas, UNASUR fue desplegando políticas, posiciones institucionales y agenda de problemas que dan cuenta de un conjunto de características que hacen a su práctica y que exceden a la propia naturaleza de su creación. En este sentido, cabe destacar que el hecho de que el organismo se haya perfilado como capaz de dirimir conflictos en la región, lo sitúa con un plus en su capacidad de integración política. Como es sabido, y esto merecería una futura investigación, la capacidad regulatoria obedeció en su mayoría a un acuerdo de sus gobiernos integrantes, restando investigar si este temperamento se mantendrá en los años que siguen en la propia práctica futura de la UNASUR. Lo cierto es que en la caracterización del rol de regulador de conflictos que hicimos en este trabajo, podemos afirmar que ese papel fue positivo e históricamente novedoso en la región respecto de la forma en cómo se resolvían los conflictos que atentaban contra la democracia y la paz regional.

En segundo lugar, en la caracterización del papel y perfiles de los Secretarios Generales pudimos observar que todos ellos fueron acompañando un cierto “aire” de época y del propio organismo regional. UNASUR comenzó como una entidad con características fuertemente políticas, prosiguió con un proceso de institucionalización en que su rol político dejó más espacio a su tarea técnica e institucional hasta llegar a la nominación de Samper, quien encabeza una gestión ejecutiva que refleja la actualidad de los desafíos más globales del organismo y que, en cierta medida, está más preocupada por una agenda social de integración que por una política.

En tercer lugar, pudimos observar la agenda de infraestructura como el gran desafío y oportunidad para UNASUR en materia de integración. Se trata de una agenda cargada de trabajo y desarrollo que muestra un acuerdo en los pasos a avanzar. El déficit de integración en infraestructura es el mayor desafío en la naturaleza de la UNASUR pero el avance del IIRSA ha permitido hasta el momento un acuerdo básico en la necesidad de diseñar una visión más integral de la infraestructura, encuadrar los proyectos dentro de la planificación estratégica a partir de la identificación de ejes de integración y desarrollos regionales, modernizar y actualizar los sistemas normativos que rigen la infraestructura dentro de los estados, armonizar aspectos técnicos y legales sobre el diseño de políticas en infraestructura, mejorar la calidad de vida y la igualdad de oportunidades de las poblaciones locales, e incorporar mecanismos de consulta sobre la pertinencia de

los proyectos, diseñar mecanismos regionales para la programación ejecución y gestión de proyectos, y adaptar los financiamientos a los riesgos particulares de cada proyecto.

En tanto construcción política, económica y social llevados adelante a partir de intereses comunes, los procesos de integración regional son dinámicos y problemáticos (Perrotta, 2013). La UNASUR, en este sentido, está atravesada por una lógica que dependerá de la decisión política de los Estados miembro, del contexto político regional y de la cooperación y coordinación entre los Estados y entre éstos y los actores no estatales. Esta afirmación tiene como implicancia la presencia de nuevos desafíos en la agenda de la UNASUR para los próximos años, teniendo en cuenta los cambios de gobierno orientados hacia la derecha del arco político en Argentina, tras la asunción de Mauricio Macri, y en Brasil, con el proceso de *impeachment* a Dilma Rousseff y la presidencia provisional de Michel Temer.

Así, si la UNASUR representó un retorno de la política en las relaciones exteriores y en la agenda de desarrollo regional y un redimensionamiento del rol estatal frente a las fuerzas del mercado, con efectos de mayor autonomía frente a Estados Unidos como potencia hegemónica y de la creación de una agenda de integración que exceda el aspecto comercial (Sanahuja, 2012), tras los cambios de gobierno ya mencionados la Unión debe hacer frente a un posible retroceso en términos de integración positiva y a un nuevo reposicionamiento de actores no estatales en términos de revalorización del rol del mercado en detrimento de la acción estatal.

<sup>1</sup> Este trabajo es producto de una investigación realizada en el marco de un programa de investigación de la Secretaría de Investigación de la Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo del año 2015 – 2016.

<sup>2</sup> MERCOSUR tendrá a partir de 2003, con la emergencia de los llamados “Nuevos Gobiernos”, una evolución hacia el despliegue de una dimensión más política, social y de construcción de ciudadanía común.

<sup>3</sup> La zona ocupa aproximadamente la mitad del país, específicamente la región oriental, limitando con Brasil al este y con Paraguay al sur. Concentra en 42% del PBI boliviano, incluyendo ricos yacimientos de hidrocarburos, sobre todo de gas, y grandes llanuras de importancia agro-ganadera.

<sup>4</sup> DECLARACIÓN DE LA MONEDA (UNASUR). Comunidad Andina de Naciones. Documentos. Véase: [http://www.comunidadandina.org/unasur/15-9-08com\\_bolivia.htm](http://www.comunidadandina.org/unasur/15-9-08com_bolivia.htm) LaLa Jornada 4/02/2008. (<http://www.jornada.unam.mx/2008/02/04/index.php?section=mundo&article=027n1mun> )

<sup>5</sup> <http://diariocorreo.pe/mundo/chavez-amenaza-a-uribe-con-conflicto-si-eeuu-instala-base-militar-en-frontera-374311/>

<sup>6</sup> <http://www.cfkargentina.com/cfk-en-la-cumbre-extraordinaria-de-unasur-2009/>

<sup>7</sup> Declaración conjunta de Reunión Extraordinaria del Consejo de jefes y jefas de Estado de la Unión de Naciones Sudamericanas. San Carlos de Bariloche, Argentina, 28 de agosto de 2009. Véase: <http://www.comunidadandina.org/unasur/28-8-09bariloche.htm>

<sup>8</sup> <http://radio.uchile.cl/2010/07/22/venezuela-da-ultimatum-a-diplomaticos-colombianos-para-que-abandonen-el-pais-en-72-horas>

<sup>9</sup> Declaración final de la reunión extraordinaria del Consejo de jefes y jefas de Estado de la Unión de Naciones Sudamericanas. Guayaquil y Quito, Ecuador; 4 y 5 de diciembre de 2014.

<sup>10</sup> Debe destacarse que ni el Tratado Constitutivo de la UNASUR ni el Reglamento General del organismo establecen procedimientos para cubrir vacancias en la Secretaría General.

<sup>11</sup> Véase: [http://www.comunidadandina.org/documentos/dec\\_int/di1-9-00.htm](http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/di1-9-00.htm)

<sup>12</sup> Los presidentes Raúl Alfonsín y José Sarney firman la “Declaración de Foz de Iguazú” el 30 de noviembre de 1985 y los acuerdos del Programa de Integración y Complementación Argentino-Brasiléñas (PICAB) el 29 de julio de 1986. Ambos instrumentos de cooperación son considerados como el inicio de la distensión de hipótesis de conflicto entre los dos países desarrolladas por sus respectivas dictaduras.

<sup>13</sup> Punto 2 del Comunicado de Brasilia: Primera reunión de Presidentes de América del Sur, Brasilia, 31 de agosto de 2000. Véase: [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/comunicado\\_brasilia\\_esp.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/comunicado_brasilia_esp.pdf). Fecha de acceso 12-01-16.

<sup>14</sup> Óp. Cit.

<sup>15</sup> Óp. Cit.

<sup>16</sup> Óp. Cit. Pág. 9.

<sup>17</sup> Véase: <http://www.iirsa.org/Page/Detail?menuItem=41>

<sup>18</sup> Véase: <http://www.iirsa.org/Page/Detail?menuItem=53>

<sup>19</sup> Véase: [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/Reuni%C3%B3n%20de%20Ministros%20Uruguay%20diciembre%20de%202000.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/Reuni%C3%B3n%20de%20Ministros%20Uruguay%20diciembre%20de%202000.pdf)

<sup>20</sup> Véase: [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/Plan%20de%20Acci%C3%B3n%20Montevideo%20final.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/Plan%20de%20Acci%C3%B3n%20Montevideo%20final.pdf)

## Referencias

**Álvarez Valdés, Rodrigo (2009):** “UNASUR: desde la perspectiva subregional a la regional”. Serie de Documentos Electrónicos N°6, Programa Seguridad y Ciudadanía, FLACSO, Santiago de Chile.

**Borda, Sandra (2012):** “Desafío y oportunidades de la Unión de Naciones Sudamericanas-UNASUR”. *Documentos CRIES, Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales*, Buenos Aires, Abril.

**BID, CAF y FONPLATA (2000)** *Plan de acción para la integración en infraestructura en América del Sur*; 4 y 5 de diciembre de 2000. Montevideo, Uruguay. Descargada de [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/Plan%20de%20Acci%C3%B3n%20Montevideo%20final.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/Plan%20de%20Acci%C3%B3n%20Montevideo%20final.pdf). Fecha de acceso: 8/12/15.

**BID (2000):** *Nuevo impulso a la integración de la infraestructura regional en América del Sur*. Banco Interamericano de Desarrollo. Departamento de Integración y Programas Regionales.

**Caballero, Sergio (2012)** “UNASUR y su aporte a la resolución de conflictos sudamericanos: el caso de Bolivia”. *Documentos de Trabajo IELAT N° 44* Instituto de Estudios Latinoamericanos – Universidad de Alcalá.

**Carciofi, Ricardo y otros (Coord.) (2011)** *IIRSA 10 años después: sus logros y sus desafíos*, Buenos Aires. Descargada de <http://www.iirsa.org/Document/Detail?Id=3356>. Fecha de acceso: 20/12/15.

**CEPAL/UNASUR (2014):** UNASUR: Un espacio de cooperación e integración para el desarrollo. Organización de Naciones Unidas. Noviembre 2014.

**Comini, Nicolás y Frenkel, Alejandro (2014):** *Un lustro de la UNASUR: balance y perspectivas del proceso de integración sudamericano*. Descargada de [http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/44713/Documento\\_completo.pdf?sequence=1](http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/44713/Documento_completo.pdf?sequence=1) Fecha de acceso: 18/12/15.

**COSIPLAN, Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (2012):** *Plan de acción Estratégico 2012-2022*. Disponible en: <http://www.iirsa.org/>. Fecha de acceso 18/12/15.

**COSIPLAN/UNASUR (2011):** *Agenda de Proyectos Prioritarios de Integración*. IIRSA/COSIPLAN, noviembre. Descargada de [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/mer\\_bogota11\\_consolidado\\_conformacion\\_de\\_app\\_esp.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/mer_bogota11_consolidado_conformacion_de_app_esp.pdf). Fecha de acceso 18/12/15.

**Diario Correo** (2008) “Chávez amenaza a Uribe con conflicto si EEUU instala base militar en frontera”. Lima, 15 de mayo. Descargada de <http://diariocorreo.pe/mundo/chavez-amenaza-a-uribe-con-conflicto-si-eeuu-instala-base-militar-en-frontera-374311/> Fecha de acceso 16/01/16.

**Diario La Jornada** (2008) “Chávez se declara “en alerta” ante un ataque desde Colombia”. México DF, 4 de febrero. Descargada de <http://www.jornada.unam.mx/2008/02/04/index.php?section=mundo&article=027n1mun>. Fecha de acceso: 10/01/16.

**Diario La Nación** (2008) “Chávez acusa a Colombia de buscar una guerra”. Buenos Aires, 27 de enero. Descargada de <http://www.lanacion.com.ar/982281-chavez-acusa-a-colombia-de-buscar-una-guerra> . Fecha de acceso: 10/01/16.

**H. Senado de la Nación de la República Argentina** (2013) *Miradas sobre la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) y la Comunidad de Estados de América Latina y el Caribe (CELAC)*. Dirección General de Relaciones Internacionales. Buenos Aires.

**IIRSA** (2000) *Documento de la Primera Reunión de Presidentes de América del Sur*. 31/08/2000 - 01/09/2000 Brasilia, 31 de agosto y 1 de septiembre. Descargada de <http://www.iirsa.org/Page/Detail?menuItem=41>. Fecha de acceso 18/12/15.

**IIRSA/COSIPLAN** (2015) *Cartera de Proyectos 2015*, Comité de Coordinación Técnica del Foro Técnico IIRSA, Montevideo, 3 de diciembre. Descargada de <http://iirsa.org/Document/Detail?Id=4252>. Fecha de acceso 18/12/15.

**IIRSA/COSIPLAN** (2011) *IIRSA, 10 años después: sus logros y sus desafíos*. Secretaría del CCT IIRSA; Buenos Aires, agosto. Fecha de acceso: 20/12/15.

**Kerssfield, Daniel** (2010) *Una nueva agenda para Sudamérica: La UNASUR y la resolución de conflictos internacionales*. Descargada de <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r30185.pdf>. Fecha de acceso: 22/12/15.

**Morales Ruvalcaba, Daniel Efrén, Ponce Margarito Aldo R. & Rocha Valencia, Alberto** (2004) “La integración sudamericana: El proceso de convergencia del Mercosur y la CAN a través del ALCSA”. En Medina Núñez, Ignacio (Coord.). *Integración, democracia y desarrollo en América Latina: retos para el siglo XXI*. sep/CEDeFT, pp. 144-191.

**Perrotta, Daniela** (2013): “La integración regional como objeto de estudio. De las teorías tradicionales a los enfoques actuales”. En Elsa Llenderozas (Ed.), *Tèoría de Relaciones Internacionales*. Buenos Aires, EUDEBA, pp. 197-252.

**Radio Universidad Chile** (2010) “Venezuela da ultimátum a diplomáticos colombianos para que abandonen el país en 72 horas”. Santiago de Chile, 22 de julio. Descargada de <http://radio.uchile.cl/2010/07/22/venezuela-da-ultimatum-a-diplomaticos-colombianos-para-que-abandonen-el-pais-en-72-horas> Fecha de acceso: 11/01/16.

**Ramos, Alejandro y Ruiz del Castillo, Ramiro** (2010) *Apuntes sobre infraestructura e integración en América del Sur*. IIRSA, Buenos Aires, marzo.

**Russell, Roberto y Tokatlián, Juan Gabriel** (2003) *El lugar del Brasil en la política exterior argentina*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

**Sanahuja, José Antonio** (2012): “Regionalismo post-liberal y multilateralismo en Sudamérica: el caso de UNASUR”, en Serbín, A., Martínez, L. y Ramanzini Jr., H., *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*. San José: CRIES: pp. 19-72.

**Serbin, Andrés** (2009) “América del Sur en un mundo multipolar: ¿es la UNASUR la alternativa?”. *Nueva Sociedad* 219, pp. 145-156.

**Serbin, Andrés** (2012): “Multipolaridad, liderazgos e instituciones regionales: Los desafíos de la UNASUR ante la prevención de crisis regionales”, *Anuario CEIPAZ* N° 3, 2009-2010, pp. 231-246. Descargada de <http://ceipaz.blogspot.com.ar/>. Fecha de acceso: 02/02/16.

**UNASUR** (2009) *Declaración conjunta de Reunión Extraordinaria del Consejo de jefes y jefas de Estado de la Unión de Naciones Sudamericanas*. San Carlos de Bariloche, Argentina, 28 de agosto. Descargada de <http://www.comunidadandina.org/unasur/28-8-09bariloche.htm>. Fecha de acceso: 20/12/15.

## Cómo citar este artículo

**Barbosa, Sebastián:** Política y políticas de la UNASUR: institucionalidad y desafíos políticos, *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* (2016) Vol. 6, N° 11: 93-119.



# ¿Populismo petrolero? Experiencias recientes en México y Ecuador.

*Oil Populism? On recent experiences in Mexico and Ecuador*

**Rosa García Chediak**

Doctora en Procesos Políticos  
Contemporáneos; Becaria Postdoctoral  
DGPA-UNAM ; Centro de Estudios  
Latinoamericanos, UNAM.  
rosagarchedi@gmail.com

## **Resumen**

El presente texto presenta un abordaje a las determinantes clave del concepto original de populismo latinoamericano; sobre esa base discute la pertinencia de su aplicación en la época actual. Basándose en los casos de México y Ecuador y su manejo de los recursos petroleros, el artículo propone el concepto de “populismo petrolero” como subcategoría del concepto clásico. Finalmente, se destaca el modo en que las políticas petroleras de ambos países han desatado relaciones complejas con los sectores populares, donde la adhesión está lejos de ser la nota distintiva o bien prende de frágiles acomodos, mientras su participación en la política nacional –cuando acontece– más que subordinada, tiende a ser coyuntural.

**Palabras clave:** petróleo – populismo – populismo petrolero – clases populares – México – Ecuador

## **Abstract**

*This paper discusses some of the central features of Latin American populism according to its original enunciation, and discusses its pertinence for the analysis of political processes in current times. Focusing on the experiences of both Mexico and Ecuador and their respective management of oil resources, the concept of “oil populism” is advanced as a sub-category of the classic concept of populism. Subsequently the paper stresses how oil policies have triggered complex relations between the government*

**Fecha de recepción:**

20.4.16

**Fecha de aprobación:**

12.8.16

*and the popular classes in both countries, with people's support for governments is either less than a distinctive trait or relies on fragile accommodations, while their participation at the national political level –when it happens- tends to be linked to specific junctures.*

**Key-words:** *oil – populism – oil populism – popular classes – Mexico - Ecuador*

## **Introducción<sup>1</sup>**

Como es bien conocido, hoy asistimos a un resurgimiento del concepto de populismo. Al mismo se le considera adecuado para juzgar las transformaciones de una serie de países latinoamericanos, a raíz de la instauración en ellos de gobiernos catalogados como de una “nueva izquierda” por despegarse en distinta medida del programa neoliberal. Quienes suscriben el uso de la categoría populista para estos casos, por lo general reducen su capacidad explicativa a ciertas características que atribuyen a los líderes de sus gobiernos, de forma más específica, a las relaciones que han establecido con segmentos mayoritarios de población, y relacionado con lo anterior, a un tratamiento poco ortodoxo de las instituciones de la democracia representativa. Así, la mayor parte de las interpretaciones amparadas bajo este concepto arrastran no sólo un matiz peyorativo, sino además un notable empobrecimiento del concepto. La falta de solvencia del tratamiento actual del populismo es especialmente notoria si se tienen en cuenta los interesantes debates sobre el particular en el ámbito latinoamericano, desde finales de los años 50s del siglo pasado. Tal pareciera que lo acontecido en los 90s hubiera despojado de todo contenido histórico al término. Por entonces, como señalara Nicolás Lynch (2000) el calificativo de “neopopulista” se identificó exclusivamente con el uso clientelar del poder, y fue aplicado a gobiernos como el de Alberto Fujimori en Perú, Carlos Menem en Argentina, o Fernando Collor de Mello en Brasil, a pesar de su estricto apego a los programas neoliberales. Sobre este antecedente se alza el nuevo *revival* descafeinado del populismo, a partir del cual se esgrimen imputaciones con escaso sustento empírico.

El presente trabajo pretende en primera instancia recuperar algunas de las determinantes claves del concepto original de populismo latinoamericano. A partir de ello, se intentará un breve balance sobre cuán pertinente sería su aplicación para la época actual. A continuación se intentará un análisis más en detalle de dos países del continente latinoamericano, México y Ecuador, a fin de valorar si al menos en el manejo de los recursos petroleros se verifican características que pudieran fundamentar su clasificación como regímenes populistas en la actualidad. En esta línea de análisis se utilizará el concepto

de populismo petrolero como una sub-categoría del concepto clásico de populismo. Por último, se examinará cómo estas políticas han desatado relaciones complejas con los sectores populares, donde la adhesión está lejos de ser la nota distintiva o bien prende de frágiles acomodos.

### **El populismo, de lo que es a lo que fue...**

En la introducción se resumían los atributos con los que mayormente se emplea el concepto de populismo en la actualidad. De acuerdo a los objetivos de este texto, es posible considerar que buena parte del trabajo de crítica al actual *revival* del populismo, se encuentra adelantado. Autores como Atilio Borón (2011), con gran acierto han llamado la atención sobre el rol de determinados centros de poder norteamericanos en su reedición, así como en la acentuación de sus connotaciones negativas,<sup>2</sup> aunque sorprende constatar que un uso similar ha sido suscrito desde variedad de posiciones ideológicas, inclusive por la izquierda radical.<sup>3</sup> El mismo autor ha sido especialmente combativo en señalar el carácter impreciso de la reformulación emprendida por Ernesto Laclau (2005), sin dudas el teórico del populismo más citado en la actualidad. Por otra parte, encontramos revisiones de la historia del concepto que procuran un balance entre sus diferentes acepciones (Barrera, 2011; Vilas, 2011). La segunda de estas referencias, hace gala de un mérito especial: desmontar el principal argumento que se esgrime contra los regímenes considerados hoy populistas, a saber, la acusación de ser antidemocráticos por tener una relación no convencional con las instituciones de gobierno representativo. Con pulso certero, Carlos M. Vilas recoloca el debate sobre la democracia en el terreno más sustancioso de cómo son afectadas las condiciones materiales de amplios segmentos sociales, y cuáles son las relaciones de fuerzas en que se desarrollan estos regímenes. A partir de ello, el análisis de lo institucional no se sostiene como baremo exclusivo del carácter democrático. Pero en todo caso, la estrategia que se ha seleccionado para este artículo es diferente, preferimos posponer la discusión sobre la pertinencia o no de las formas de entender el populismo actualmente. En sustitución, se pondera hasta dónde se siguen verificando en la actualidad las características esenciales de los regímenes latinoamericanos que fueron originalmente identificados con el concepto de populismo.

Existe amplio consenso en ubicar los orígenes del concepto de populismo latinoamericano, en algunas experiencias particulares que comenzaron a gestarse en el continente a partir de los años 30s. En este sentido, los ejemplos por antonomasia serían el México de Lázaro Cárdenas (1934-1940), el Brasil de Getulio Vargas (1930-1945 y de 1950-1954) y la Argentina de Juan Domingo Perón (de 1946-1955 y de 1973-1974). Aunque cada uno de estos contextos tiene acentos propios y diferencias sustanciales, es posible identificar algunos rasgos fundamentales en común que les han merecido la clasificación de regímenes populistas. Para relacionar sus rasgos definitorios, se ha considerado plausible utilizar como referencia la legendaria obra de Miguel Murmis

y Juan Carlos Portantiero, *Estudios sobre los orígenes del peronismo* (1971), pues aunque centrada en el examen de la situación argentina, se encuentra en diálogo con el resto de las experiencias mencionadas, y ofrece una relación precisa de lo que definió como populista al caso de estudio. Según dichas pautas, tendríamos que el populismo clásico estaría definido por:

1. Un contexto de cambio en las relaciones geopolíticas, en el cual las potencias tradicionalmente hegemónicas (Gran Bretaña o Estados Unidos) pierden buena parte de su control sobre el país.
2. Un notable crecimiento de las funciones del Estado, en particular su intervencionismo económico, que se expresa por ejemplo en el impulso a nuevas ramas de actividad económica como la industrial –para sustituir importaciones–, o haciéndose cargo de la propiedad y gestión de rubros estratégicos como la energía.
3. Una particular alianza entre las clases dominantes, en la que comienzan a ganar terreno las burguesías industriales de carácter nacional frente al dominio de las oligarquías tradicionales y hacendados terratenientes. Ante las nuevas tensiones, el Estado debe desempeñar la función de equilibrador, para conseguir cierta unidad política entre estas clases dominantes.
4. Instauración de gobiernos conformados por cuadros de extracción militar que aportan al Estado una mayor autonomía para terciar en los conflictos de intereses entre los diversos grupos de poder.
5. Un acelerado desarrollo de la clase obrera –derivado de los procesos de industrialización– que la sitúan como un actor político relevante. Por primera vez en la historia latinoamericana, al menos una parte de la movilización del sector obrero, se intenta canalizar mediante la creación de nuevos cauces institucionales que les vinculan con partidos emergentes.
6. De estas modalidades de participación resultaría la ampliación de las políticas sociales, la puesta en marcha de diversos mecanismos redistributivos, pero a la vez una cooptación importante de parte de los dirigentes populares, así como la represión de aquellos núcleos que optaron por la acción autónoma.

De los rasgos anteriormente enumerados, el desarrollo de la industria nacional destaca como un factor especialmente relevante, por el encadenamiento de efectos que le son consustanciales, en especial por la complejización de la estructura social y por las funciones igualmente complejas que demanda del Estado. Al mismo tiempo, esto nos remite al norte indiscutible que adquiere la política económica en las experiencias populistas clásicas, a saber, la promoción de la actividad industrial limitada, aquella implementada por capitales de origen nacional y mayormente orientada hacia el mercado doméstico. Desde este prisma, se hace imposible extrapolar el populismo a la contemporaneidad, cuando parece cada día más virtual hablar de economías nacionales, a medida que se afianza la globalización, con su larga secuela de internacionalización de los procesos

de producción, y en especial, por el poder determinante que ha adquirido el capital financiero internacional en el diseño de las prioridades económicas de los Estados. Las transformaciones estructurales en curso, nos colocan por tanto en un panorama donde no cristalizan las condiciones que definieron los patrones de acumulación ni de dominación de los regímenes populistas.

No obstante, algunos aspectos de la política económica del populismo latinoamericano clásico son útiles todavía para acercarse a transformaciones que se debaten en el presente. Específicamente, parece interesante tomar como punto de referencia su *modus operandi* en la gestión de sectores económicos considerados estratégicos. En aquellos regímenes una de las estrategias recurrentes fue la nacionalización, procesos que tuvieron especial notoriedad en los países con hidrocarburos. En estos casos, la nacionalización implicó el reconocimiento de los recursos energéticos como propiedad de la nación –y por ende, no enajenables a particulares–, así como la creación de empresas paraestatales con autorización exclusiva –o al menos preferencial– para explotar estas fuentes de riqueza. La nacionalización se concibió como un mecanismo para extraer divisas y otros recursos a partir de los cuales impulsar ambiciosos programas de desarrollo económico o bienestar social. Dicho de otra manera, en esta lid se jugaba parte importante de la capacidad de maniobra de los experimentos populistas, de sus resortes para desplazar el peso de los conflictos sociales, en tanto la riqueza petrolera le permitía hacer concesiones –bajo la forma de subsidios, fideicomisos, exenciones de impuestos, fondos para programas sociales, etc.– con las que aplacar los reclamos de distintos actores, incluidos amplios sectores populares. Este último rasgo es el que se busca poner de relieve con el concepto de populismo petrolero.

Es importante acotar que la discusión que aquí se pretende no se afilia a la muy conocida corriente teórica de la “maldición de los recursos naturales”, ni en su sentido más economicista según el cual la abundancia de recursos naturales tiene vínculos negativos con el crecimiento económico (Auty, 1993), ni en su prescripción de que el mismo factor genera gobiernos con déficits democráticos (Ross, 2003: 24–27). A pesar de las interesantes investigaciones producidas a partir de estos postulados, de cara a los objetivos del presente artículo se ha preferido un enfoque menos determinista. En cambio, se juzga más pertinente asumir el desenvolvimiento de las políticas petroleras como un problema de “gobernanza” (Fontaine, 2010) en el sentido de que su diseño, implementación o resultados son indisociables de los procesos políticos específicos de cada sociedad, es decir, de las conflictivas interrelaciones entre actores con diversos intereses, y de los mecanismos institucionales creados para mediar entre ellos. Bajo este prisma, se procura remarcar que más allá de las condicionantes estrictamente económico-estructurales, las políticas petroleras se desenvuelven en medio de la disputa política, cuyos acomodos terminan por expresarse en el rumbo que le confiere el Estado a la gestión del rubro. La utilización del concepto de populismo petrolero se incardina a esta perspectiva, en tanto

asume a la política petrolera como un mecanismo de construcción de alianzas entre distintos grupos de poder, pero también extensibles a los sectores populares.

Los países aquí abordados, México y Ecuador, se implicaron en la estatalización del rubro petrolero, por caminos diferentes y con ritmos propios. Curiosamente, ambos han recibido el calificativo de populistas, aunque en distintos momentos históricos. En el caso mexicano, la experiencia nacionalizadora fue una de las vertientes que le valió fuera catalogado dentro del populismo clásico. Por su parte, Ecuador ha alcanzado dicha distinción en su versión reciente, la cual sin embargo parece privilegiar la crítica al liderazgo de Rafael Correa, y si considera el aumento de la presencia estatal en el rubro petrolero, es en tanto apéndice de ese mismo liderazgo, en su afán de generar clientelismo (De la Torre, 2010: 27). Según la relación de características generales de los regímenes populistas extraídos de la lectura de Murmis y Portantiero, en el presente ninguno de los dos casos ostentaría la imbricación de rasgos esenciales que definió al populismo latinoamericano como un fenómeno original. Por sólo mencionar dos cuestiones, no se identifica en ellos indicios de una política de industrialización por sustitución de importaciones,<sup>4</sup> ni mucho menos un crecimiento considerable del contingente de obreros sindicalizados.<sup>5</sup> Sin embargo, ambos países conservan todavía una mayoritaria presencia del Estado en el rubro petrolero,<sup>6</sup> que además se mantiene como uno de los renglones económicos más importantes.<sup>7</sup> No obstante, las características del sector público-petrolero han experimentado en fecha reciente modificaciones en ambos países. Esta novedad invita a evaluar hasta dónde los cambios promueven una política de alianzas con los sectores populares, tendencia que señalaría no sólo la utilidad del populismo petrolero como sub-categoría, sino también la pervivencia de un modo de hacer política acuñado por el populismo clásico.

### **La reforma energética en México y el fin de ciclo populista.**

El regreso de la presidencia de México al candidato del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en el 2012 tuvo entre sus primeros movimientos la conciliación de intereses con el resto de los partidos mayoritarios (el Partido Acción Nacional y el Partido de la Revolución Democrática) con el fin de impulsar un paquete de reformas sintomáticamente denominadas “estructurales”. Del acuerdo conocido como *Pacto Por México*, saldrían a la luz pública en agosto de 2013 las directrices principales del programa reformador en materia energética, a raíz de la presentación de la iniciativa presidencial al Congreso de la Unión. La punta visible del iceberg consistía en la modificación de los artículos 25, 27 y 28 constitucionales, pieza clave para permitir cambios ulteriores encaminados a ampliar todavía más la participación privada en el sector. En específico, en el primer artículo transformaba la razón social de las paraestatales PEMEX y CFE, en segunda instancia se habilitaba la celebración de contratos con particulares en para las actividades de exploración y producción petrolera (*Upstream*), y finalmente se liquidaba

el monopolio estatal en diversos rubros, incluida la producción petrolera y de electricidad, algo que no había conseguido siquiera la gran crisis de la deuda externa en 1982.

Con la aprobación de las llamadas leyes secundarias en agosto de 2014, se concretaría el carácter fundamentalmente privatizador de la reforma.<sup>8</sup> Un primer avance en este sentido fue la posibilidad abierta por la nueva Ley de Hidrocarburos, en la que se especificaban los contratos que podrían suscribirse con empresas privadas en materia de explotación y comercialización de hidrocarburos, posibilidad vedada por la Constitución hasta entonces y que literalmente finiquitó el monopolio estatal en estas materias. De acuerdo a este cambio, las empresas privadas podrán concursar en las licitaciones de bloques petroleros que promueva el Estado, y asumir directamente su exploración y explotación. Es de resaltar que bajo el amplio rótulo de “contratos”, la legislación dio margen a que se incorporasen no sólo contratos de servicios, de producción o de utilidad compartida, sino además las licencias, una fórmula similar a las concesiones en tanto a efectos contables permite a las firmas privadas operar como propietarias del crudo. Para mayor controversia, se establece que la facultad de asignar los contratos recae sobre dependencias del Ejecutivo Federal (la Secretaría de Energía y la Comisión Nacional de Hidrocarburos), sin que medie supervisión legislativa alguna.

El movimiento hacia la privatización se conjuga con lo establecido en las nuevas leyes específicas que han empezado a regir sobre Petróleos de México (PEMEX) y la Comisión Federal de Electricidad (CFE). Dichas entidades fueron transformadas de “paraestatales” en “empresas productivas del Estado”. En lo fundamental, esto cambia los vínculos orgánicos de estas entidades con el Estado, para asimilarlas más al modelo de empresa privada, con autonomía de gestión y presupuestal, y en suma, facilitar las asociaciones con el sector privado. En lo adelante, las empresas públicas podrán asociarse con privados para desarrollar actividades en cualquier tramo de la industria petrolera, incluida la exploración y la explotación. Por lo demás, se prevé que las nuevas leyes promuevan un incremento en estrategias de subcontratación de servicios a particulares, que ya venían desarrollando las antiguas paraestatales. Hasta aquí, las modificaciones anteriores señalan en la práctica un notable retraimiento de la propiedad estatal sobre los recursos y la actividad petrolera. En este sentido, la reforma revierte la orientación fundamental de la nacionalización de la industria de 1938.

Sin embargo, hasta el momento el nuevo marco jurídico que rige a PEMEX y la CFE no da signos de avanzar con paso inequívoco por la vía de la desregulación laboral, terreno en el cual tropieza con la influencia política del poderoso Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana (STPRM). Así, el Senado al dictaminar las leyes que regirán a ambas compañías afirmó que “los derechos de los trabajadores se mantendrán en las mismas condiciones”.<sup>9</sup> No obstante, es llamativo que en el diseño de la nueva instancia directiva de las empresas, el denominado “Consejo de Administración” no

haya incluido a ningún representante de la organización sindical. Lo anterior apunta en dirección a debilitar la figura de los convenios colectivos, intención que es propiciada por otros cambios que establecen las normativas. En especial, las nuevas leyes de PEMEX y CFE dictaminan que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público establecerá el techo de los gastos de personal asumibles por la empresa. En virtud de lo anterior, que se suma al efecto de la caída de los precios petroleros, en el presente año, se han verificado recortes en las asignaciones presupuestarias a estas entidades, con el consiguiente despido de varios miles de trabajadores sindicalizados,<sup>10</sup> mientras a unos 10 mil trabajadores contratados por “*outsourcing*” no se les renovará el contrato.<sup>11</sup> En conclusión, por esta vía sí se avizora un cambio significativo tendiente al debilitamiento de las relaciones que hasta entonces había mantenido el Estado mexicano con uno de los pocos sectores sindicalizados que todavía conservaba gran influencia política.

Por otra parte, tampoco la normativa reglamentaria de las nuevas empresas, ni la nueva Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos, han despejado el problema de la carga fiscal excesiva que por tradición ha lastrado el desarrollo, en especial el de PEMEX.<sup>12</sup> Lo anterior hace peligrar la supervivencia de la empresa pública, dada la apertura a la competencia que promueve la reforma.<sup>13</sup> Es remarcable que PEMEX esté abocada así a un círculo vicioso, en el cual deberá seguir contribuyendo con cantidades importantes al presupuesto del Estado pero a costa de su propia supervivencia, sin poder modernizarse y, a la postre, con menor capacidad de contribuir a las finanzas públicas. Esta cadena de efectos ha venido a ser complicada por el declive de las cotizaciones petroleras, que impactan directamente sobre los ingresos obtenidos por PEMEX. Ante esta depresión de los precios, y aunque el gobierno ha declarado que estar en vías de compensar sus efectos a través de reformas tributarias que han redundado en una mayor recaudación, se prevé que el presupuesto a negociar para el año 2016 ostentará recortes significativos.<sup>14</sup> Por tradición, la reducción del gasto público redundará por una parte en menores inversiones productivas –por ejemplo las destinadas a la propia modernización de PEMEX–<sup>15</sup> y por la otra, en menor gasto social en áreas prioritarias como salud, educación y seguridad social.<sup>16</sup> Esta misma lógica se aplica a la CFE; en este caso las nuevas exigencias de competitividad amenazan a los tradicionales subsidios a los usuarios domésticos, por el peso de los mismos en los balances contables. De esta manera, es evidente que ya no serán posibles los equilibrios sociales que otrora permitía una política fiscal fincada en el control de la riqueza petrolera.

Lo anteriormente descrito sería suficiente para afirmar que la nueva política energética llevada a cabo por el gobierno mexicano se aleja del *modus operandi* del populismo clásico. Se trata de transformaciones que no procuran afirmar la primacía del sector público, al tiempo que debilitan los vínculos con importantes sectores sindicales. Tampoco se observa que los cambios promuevan la inversión pública en aras de potenciar otras ramas de actividad económica nacional ni que den nuevos aires a los programas de

redistribución social. Todo esto por no mencionar la importancia que ha tenido la hegemonía estadounidense en el diseño de la reforma.<sup>17</sup> Según lo examinado, podría pensarse que en realidad la reforma mexicana ha sido la sentencia de muerte de uno de los últimos vestigios del populismo de otros tiempos. Para añadir una raya más al tigre, la reforma ha tenido una amplia desaprobación popular.

A fin de comprender la envergadura de la reacción a la reforma energética en México, es preciso considerar la impronta de expropiación petrolera de 1938 y su peso gravitacional dentro del discurso nacionalista del populismo mexicano, por más de siete décadas. Lo anterior, sumado a una ponderación de los principales efectos de estos cambios, determinó que tan pronto como trascendieron a la luz pública las directrices esenciales de la reforma, comenzaron a generarse numerosas movilizaciones y campañas de opinión críticas. Así, durante el último cuatrimestre de 2013, México y especialmente su capital vivieron importantes protestas contra las modificaciones constitucionales, por entonces negociándose en las Cámaras. Las manifestaciones tuvieron por móvil común, un extendido sentimiento acerca del proyecto reformador que se orientaba hacia el despojo del patrimonio nacional. Las acciones de mayor envergadura fueron convocadas por el líder político Andrés Manuel López Obrador de la agrupación MORENA. Estas abarcaron cercos en torno a las sedes de las cámaras de Diputados y Senadores, protestas ante diversos congresos locales, o las marchas al Zócalo.<sup>18</sup> Es de resaltar que estas últimas contaron con el empuje de diversos sindicatos, aspecto clave para dotarlas de mayor magnitud.<sup>19</sup> Aunque más tardíamente, el Partido de la Revolución Democrática (PRD) también realizó llamamientos a manifestar la desaprobación de la reforma en las calles, con algunas marchas significativas en los primeros meses de 2014. Por otra parte, la negociación de la reforma originó un profundo debate, en el cual destacaron una serie de campañas de opinión avanzadas por asociaciones de perfil profesional.<sup>20</sup> Finalmente, la amplia desaprobación que suscitó la reforma, motivó dos intentos por someter estos cambios a consulta popular. Concretamente, el Partido de la Revolución Democrática (PRD) y el político Andrés Manuel Obrador recabaron cada uno más de 2 millones de firmas para presentar sendas solicitudes de consulta.<sup>21</sup> Ambas iniciativas se vieron no obstante truncadas por la resolución de improcedencia que emitió la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), con base en las limitaciones constitucionales y legales establecidas para la figura de la consulta popular en el país.

Los ejemplos antes señalados ponen en evidencia la escasa popularidad de la reforma. Pero las posibilidades de acercamiento del Estado a los sectores populares se vieron dinamitadas también desde otros frentes más específicos, como fue el rechazo a las eventuales repercusiones de la reforma sobre cuestiones ambientales o de derechos humanos. En cuanto a lo primero, causó gran revuelo la puerta abierta por la legislación secundaria a la explotación de hidrocarburos no convencionales mediante la fractura hidráulica.<sup>22</sup> De hecho, a medida que avanzaban las negociaciones de la reforma, se fue

configurando la “Alianza Mexicana contra el Fracking”, red de asociaciones civiles que se ha mantenido presionando a los legisladores a fin de hacer avanzar una ley específica para la prohibición del *fracking*.<sup>23</sup> En otra línea, se han producido igualmente acciones contrarias a la reforma, por considerar que la aplicación de la misma amenaza los derechos humanos de determinados colectivos, especialmente pueblos originarios y comunidades campesinas. Aunque se ha hecho recurrente la práctica de las expropiaciones sin que medien mecanismos de consulta previa a los vecinos afectados por grandes proyectos de infraestructura, el armazón legal de la reforma provee amparo a este tipo de proceder. Por estas razones, organizaciones civiles solicitaron una audiencia a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), a fin de que esta instancia se pronuncie sobre las violaciones a los derechos humanos que supone la nueva política energética.<sup>24</sup>

Hasta este punto, la reforma energética mexicana nos remite a un escenario donde no sólo se esfuma uno de los últimos restos del populismo de otra época. Al mismo tiempo, se inaugura una época en la cual el sector energético lejos de posicionarse como plataforma desde la cual tejer diversas alianzas con los sectores populares, se erige como un nuevo surtidero de conflictos. La nueva coyuntura abierta por el declive de los precios internacionales del petróleo, opera ya como una suerte de catalisis en la cual los efectos impopulares de la reforma no harán sino agravarse.

### **La reinterpretación ecuatoriana de una agenda clásica.**

En el caso de Ecuador, los recientes cambios en la política energética parecen guardar una coincidencia al menos puntual con el populismo petrolero, dada por la tendencia hacia la afirmación del rol preponderante del sector público. El Decreto 662 de 2007 puede interpretarse como un primer movimiento al respecto; por su intermedio se elevó al 99% la participación del Estado en las ganancias extraordinarias obtenidas por las compañías privadas dada el alza de los precios del hidrocarburo. La medida formaba parte de una estrategia más ambiciosa orientada a conseguir fórmulas contractuales más ventajosas para el erario público, orientación que sería desarrollada en los años posteriores. Por otra parte, la promulgación de la nueva Constitución en 2008 refrendó en diversos artículos (313-317) el carácter estratégico del sector energético, a partir de lo cual el Estado se reservó su control y gestión, en un giro que sentó las bases para promover el rol de las empresas públicas. Otra línea distintiva que desde sus inicios llevó adelante la presidencia de Rafael Correa, fue acrecentar el traspaso a empresas controladas por el Estado de bloques petroleros claves que hasta el momento habían sido explotados por corporaciones privadas (Ruiz e Iturralde, 2013: 102). Aunque el inicio de estos traspasos se fijaba en la administración de Alfredo Palacio (2005-2007), lo cierto es que el nuevo gobierno imprimió mayor energía a esta tendencia, pero al mismo tiempo experimentó en la búsqueda de modelos de gestión empresarial que solucionaran algunos dilemas que confrontaba la paraestatal Petroecuador. En este contexto, se constituyó en 2008

la empresa Petroamazonas S.A. como filial de la paraestatal Petroecuador, con el fin de asumir la explotación del bloque 15 (20-30 millones de barriles de petróleo anuales), que hasta entonces había sido operado por la compañía estadounidense Occidental y cuyo contrato había sido rescindido por la anterior administración presidencial.

Sobre estos antecedentes, en 2010 tuvo lugar la transformación de mayor envergadura para el sector, al promulgarse la nueva Ley de Hidrocarburos que impuso la renegociación de los contratos petroleros a diversas compañías trasnacionales.<sup>25</sup> La migración a los nuevos moldes contractuales buscó revertir el anterior predominio de los “contratos de participación” que habían proliferado desde inicios de los 90s, período de mayor liberalización dentro del sector. Los mismos conferían al Estado una participación minoritaria en los volúmenes de producción —en torno al 25%—,<sup>26</sup> reduciendo los ingresos petroleros percibidos por el fisco. En contrapartida, con la reformulación de la ley en 2010, la acción estatal estuvo encaminada a reafirmar su control sobre el primer eslabón de la cadena productiva (*Upstream*), así como mejorar su participación en la renta petrolera. A tales fines, se generalizó la figura del contrato de prestación de servicios, modalidad pensada para reafirmar la propiedad del Estado sobre el petróleo y aprovechar una eventual subida de los precios, en tanto fija una tarifa a partir de la cual se le cancela a las petroleras privadas el pago por sus servicios.<sup>27</sup> Como resultado de aquella renegociación, la producción a cargo de las empresas públicas aumentó significativamente,<sup>28</sup> al igual que los ingresos percibidos por el Estado.<sup>29</sup> Un aspecto a tener en cuenta es que la renegociación de los contratos, en tanto presupone asociaciones con las petroleras privadas, significa una apuesta por el sector público moderada, si se compara con el populismo petrolero clásico, que conllevó expropiaciones y la creación de empresas estatales con capacidad operativa suficiente para mantener el control monopólico sobre la exploración-producción de crudo, más el proyecto de edificar un sector empresarial público que abarcara las industrias y actividades conexas (eléctrica, refinación de combustibles, derivados plásticos, transporte, suministros industriales, etc...). Adicionalmente, la renegociación de los contratos dejaba algunas interrogantes en el aire. En especial existían serias dudas sobre la viabilidad de los acuerdos para un contexto de precios bajos.

En todo caso las reformas a la normativa petrolera emprendidas en 2010, se acercaban al programa populista también desde otra vertiente, la de los fines redistributivos que subyacen a la intención de mejorar la participación estatal en la renta petrolera. En esta línea, la citada reforma de la Ley de Hidrocarburos estableció que el 3% de las utilidades deben repartirse entre los trabajadores del sector, mientras un 12% se entregará al Estado, que a su vez asume la obligación de invertirlo en proyectos sociales (salud y educación), distribuyéndolo equitativamente a los gobiernos locales de las áreas afectadas por la actividad hidrocarburífera. Esta precisión ha sido crucial en el respaldo que ha cosechado el partido gobernante en algunas comunidades amazónicas, como se verá. Pero más allá de estas derivadas más o menos locales y acotadas, para sopesar si lo recaudado por

el petróleo deriva hacia políticas redistributivas capaces de procurarle al gobierno un apoyo mayoritario de los sectores populares a nivel nacional, merece la pena asumir una perspectiva más amplia.

Antes de proseguir, debe tenerse en cuenta que a partir la aprobación de la Ley Orgánica para la Recuperación del Uso de los Recursos Petroleros del Estado y Racionalización Administrativa de los Procesos de Endeudamiento (2008), en Ecuador se eliminaron las diferentes preasignaciones petroleras, y los ingresos del sector pasaron directamente al gobierno central (Orozco, 2014: 50-51), representando alrededor de la tercera parte del total de los ingresos del sector público. Siendo así prácticamente imposible determinar el destino específico de los recursos petroleros, no queda otra alternativa que examinar si el aumento de los recursos fiscales en su totalidad, ha ido de la mano de un aumento del gasto público, y cuál ha sido el destino de los egresos, estrategia que permite de igual modo identificar si existen mecanismos de redistribución.

Con base en distintas fuentes de información, es posible sostener que en efecto la avidez del Estado por aumentar los recursos fiscales, ha estado acompañada de un aumento sostenido del gasto público,<sup>30</sup> el cual denota tres grandes prioridades: la inversión en infraestructuras, la expansión del crédito y el gasto social (Ruiz e Iturralde, 2013: 92), desplazando considerablemente la prelación que tuvo el pago del servicio de la deuda en los gobiernos anteriores. Pero centrándonos en los mecanismos de redistribución, sin considerar el comportamiento de las variables salariales,<sup>31</sup> el ámbito donde mejor puede evaluarse es el aumento del gasto social.<sup>32</sup> El crecimiento de estas partidas ha derivado en un sustantivo incremento en el acceso a los servicios sociales de bienestar, así como de las transferencias de efectivo, tanto contributivas (seguridad social) como no contributivas (Bono de Desarrollo Humano), según lo documenta la investigación de Analía Minteguiaga y Gemma Ubasart-González (2014). Al margen de estos servicios y transferencias que conforman el gasto específicamente social, otro renglón importante a considerar son los subsidios, especialmente los aplicables al consumo de combustibles, que representan más del 50% del total de los subsidios. Un caso ilustrativo de la importancia para el bienestar de estos los subsidios resulta el que se aplica al consumo de gas licuado de petróleo (GLP) no sólo por la magnitud del mismo (un 70% del valor de mercado) sino por ser el que se utiliza masivamente en los hogares. Aunque la Revolución Ciudadana<sup>33</sup> heredó este patrón de gasto, parte considerable de los sectores populares lo perciben como una conquista de las luchas contra la austeridad neoliberal. Amparado en ese imaginario, el gobierno ecuatoriano ha aumentado significativamente los montos de esta partida,<sup>34</sup> mientras procura invertir en la generación de energía hidroeléctrica que permita efectuar una transición en el consumo y aliviar la carga presupuestaria.

En conclusión, este brevísimo análisis del esfuerzo redistribuidor, nos permite coincidir con el investigador Pablo Ospina Peralta (2015) para quien el creciente gasto público

—con importantes resultados en la disminución de la pobreza y la desigualdad— junto con los distintos mecanismos de estimulación al consumo, le habían procurado al gobierno un respaldo mayoritario. Estos apoyos ahora muestran un retraimiento debido al drástico declive de las cotizaciones petroleras. De forma llamativa, se ha llegado a plantear que estos desgajamientos denotan una ruptura de los “pactos de consumo”,<sup>35</sup> a fin de destacar el peso que tiene la desaprobación de las clases medias, hasta entonces aupadas por las políticas gubernamentales. La crisis económica, agravada por los efectos de la apreciación del dólar, ha quitado impulso a las políticas de inversión y de fomento al consumo, lo cual se considera el trasfondo de las protestas vividas en el Ecuador durante el verano de 2015, detonadas en primera instancia contra la reforma a la Ley de Herencias y Plusvalía (Peralta 2015). La veloz transmisión de la crisis sobre el tejido social, demuestra una fragilidad que hace pensar que el gobierno no ha logrado cristalizar su entramado de alianzas, y en sentido conexo, fundamentar su hegemonía mediante la socialización de discursos y valores afines a su proyecto político. Un déficit de esta naturaleza es un elemento adicional que desaconseja el asignar el rótulo de populismo petrolero a la experiencia ecuatoriana.

Volviendo sobre los cambios implementados en el sector petrolero por la administración de Rafael Correa, existe un último aspecto que problematiza calificarle como una experiencia de populismo petrolero. Se trata de la rearticulación de las relaciones del Estado con el sindicalismo petrolero de las empresas públicas, que de forma resumida ha pasado por una etapa de destrucción y otra de reconstrucción.<sup>36</sup> En sentido estricto, desde sus primeros pasos la Revolución Ciudadana entabló una relación tensa con organizaciones sindicales ya veteranas como la Federación Nacional de Trabajadores de Petroecuador (FETRAPEC), las cuales ostentaban cierto desgaste al momento de ascender el nuevo gobierno.<sup>37</sup> Aunque la tesis oficial sobre la necesidad de dismantelar a una serie de sindicatos históricos se afianza en los privilegios desproporcionados y las tramas clientelares que los mismos manejaban,<sup>38</sup> debe de igual modo reconocerse que las acciones de la nueva fuerza política comandada por el partido Alianza País, han creado sobresaltos por avanzar en detrimento de los derechos laborales, especialmente en el sector público.<sup>39</sup>

En el caso específico de la FETRAPEC, uno de los sindicatos más poderosos del país, desde el primer momento se trató de un enfrentamiento abierto, como lo atestigua la orden de que la Marina interviniera la administración de PETROECUADOR en 2008 —por entonces empresa paraestatal— con el consiguiente descabezamiento de su cúpula sindical (Marega, 2015: 38). Con posterioridad, la Ley Orgánica de Empresas Públicas (la LOEP de 2009) y la Ley Orgánica del Servicio Público (la LOSEP de 2010), si bien no exclusivamente dirigidas al sector petrolero, sí contribuyeron a debilitar aún más a este tipo de sindicalismo, al establecer que el grueso de los trabajadores del sector público serían catalogados como “servidores” y en consecuencia pasarían a estar regulados

por la LOSEP, lo cual implicaba la eliminación del derecho a sindicalización, a la contratación colectiva y a la huelga. Pero sin dudas el tiro de gracia para el sindicalismo petrolero histórico estuvo dado por la transformación de Petroamazonas S.A y de la paraestatal Petroecuador en empresas públicas por medio de los Decretos 314 y 315 de 2010 que se fundamentaban en la LOEP. En las nuevas empresas públicas, quedó eliminada la representación de los sindicatos en su máxima instancia administrativa, ahora denominadas Gerencias Generales. Con ello se cortó de tajo la posibilidad de que representantes sindicales participaran en el diseño de las políticas empresariales y mucho menos que incursionaran en los debates sobre la política petrolera nacional, como había sucedido previamente (Marega, 2015: 38). Además, como los decretos ordenaron una integración de las distintas filiales que componían a las empresas, terminaron por elevarse los requisitos numéricos para constituir comités de empresa y sindicatos, al tiempo que la estructura sindical se centralizaba, perdiendo comités locales que le habían permitido sostener su presencia a nivel nacional (id. pág.39).

Otra estrategia paralela para debilitar el sindicalismo petrolero puede considerarse el estímulo a la “tercerización” o subcontratación de personal, posibilidad que no fue cancelada mediante los mandatos constitucionales derivados de la Asamblea Constituyente en 2007, específicamente el No.8. En este sentido, se observa con cautela la reestructuración empresarial acontecida en 2013, en virtud de la cual Petroamazonas E.P. asumió todas las actividades de exploración y explotación que desempeñaba Petroecuador E.P., que a su vez fue desplazada sólo al área de exportaciones, refinerías y oleoductos. Sobre Petroamazonas, desde sus tiempos de sociedad anónima, pesan las acusaciones de haber promovido la “tercerización” dentro del sector petrolero.

Hasta aquí parecería que estamos en presencia de una simple estrategia de desmantelamiento de las organizaciones sindicales. Sin embargo, es preciso reconocer en paralelo una reestructuración sindical promovida también por el Estado, proceso típico de un repertorio populista clásico, pero interpretado ahora en una versión de bajo perfil. En este sentido, ya desde la Constitución aprobada en 2008, se establecía (Art. 326) que el Estado promovería la creación de organizaciones sindicales así como su “*funcionamiento democrático*”. En consonancia, no resulta extraño que a los pocos días de anunciarse el cambio de razón social de la petrolera estatal, se formara el Sindicato Nacional de la Empresa Pública EP PETROECUADOR, donde se aglutinaron obreros y dirigentes que simpatizaban con el gobierno (Marega, 2015: 39). Otro ejemplo citado en la misma investigación sería el Comité de Empresa de los trabajadores de la EP PETROECUADOR (CETRAPEP) constituido en mayo de 2013. La creación de la Central Unitaria de Trabajadores (CUT) en noviembre de 2014, a la que se han integrado los restos de la FETRAPEC, constituye un nuevo paso en este sentido de afianzar un tejido sindical articulado con las prioridades del gobierno, proceso que marcha a paso lento sin que puedan discernirse hasta la fecha signos evidentes de corporativización.<sup>40</sup> En todo caso,

esta evidente reconstrucción del tejido sindical no implica que las nuevas organizaciones actúen como una simple correa de transmisión. Como ya se observa, estos actores han aprovechado la circunstancia para trasladar al seno del Estado demandas puntuales de los trabajadores del sector público.<sup>41</sup>

En cualquier caso, es preciso reconocer que en la pretensión de hegemonizar al movimiento obrero, el Estado ecuatoriano tiene mucho camino por delante, como lo demuestra la convocatoria a un Paro Nacional el 13 de agosto de 2015. Por otra parte, la estructura del empleo ecuatoriano tampoco permite que el movimiento sindical se transforme en un actor político de primera línea. Condicionan este resultado, factores como el predominio de empresas con pocos empleados,<sup>42</sup> el alto porcentaje del empleo informal, así como la poca representatividad que tienen los trabajadores industriales o del sector del transporte, es decir, aquellos de mayor potencial movilizador.<sup>43</sup>

Para concluir, quedaría la interrogante de si la política petrolera reciente ha servido para generar alianzas con los movimientos sociales gestados en la resistencia al neoliberalismo durante la década de 1990. Para ilustrar que en este terreno están lejos de verificarse acuerdos sólidos, quizá el mejor ejemplo sean los conflictos que han enfrentado al gobierno de la Revolución Ciudadana con las organizaciones indígenas más representativas, así como con no pocos voceros del ecologismo ecuatoriano. Si bien durante su estreno presidencial, el actual mandatario ecuatoriano contó con el apoyo de parte importante de los ecologistas, no se afirma lo mismo con respecto a las organizaciones indígenas, respecto a las cuales desde los inicios la tensión “se mantuvo constante” (Ramírez, 2010: 41). Aunque cada uno de estos movimientos ha tenido sus desencuentros con el gobierno sobre temas específicos, desde fecha tan temprana como el 2009, se han enfrentado de consuno a la política de fomentar la minería en gran escala, y también a concesiones petroleras en determinados territorios.

Dentro del período presidencial vigente, la ruptura más importante al respecto se originó en 2013, a raíz de que el Ejecutivo ecuatoriano tomara la decisión de finiquitar la “Iniciativa Yasuní-ITT” y comenzara a explotar campos petroleros que se intersectan con el Parque Nacional del Yasuní. El tema desató una significativa reacción por tratarse de una zona de alta biodiversidad y además hogar de tribus que viven en aislamiento voluntario. Representantes de organizaciones ecologistas como el Frente de Defensa de la Amazonía, Acción Ecológica o el Centro de Derechos Económicos y Sociales, junto con la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONIAE) y la Confederación de Nacionalidades Kichwas del Ecuador (ECUARUNARI), sumaron sus esfuerzos a los del colectivo Yasunidos. En este sentido, apoyaron su iniciativa de solicitar una consulta popular sobre el tema en abril de 2014, la cual con gran celeridad fue desestimada por el Consejo Nacional Electoral (CNE), al declarar inválidas más de la mitad de las más de 750.000 firmas presentadas.<sup>44</sup> La negativa- impugnada por los

promotores de la solicitud- terminó de profundizar el divorcio entre la dirección del Estado ecuatoriano y sectores considerables del movimiento indígena y ecologista,<sup>45</sup> drama que no ha cesado de agravarse y que continúa teniendo en la política petrolera un punto de divergencias.<sup>46</sup>

A modo de balance, las modificaciones que en materia energética ha llevado adelante el gobierno de Rafael Correa, no satisfacen aspectos cardinales de lo que pudiera ser la “hoja de ruta” clásica del populismo latinoamericano. En primer lugar, no es posible concluir que se estén impulsando otras ramas del aparato productivo como la industrial y mucho menos que se haya logrado avanzar en la sustitución de importaciones.<sup>47</sup> A propósito de lo anterior, resulta más bien recurrente que se acuse a la política económica de reforzar el enraizamiento en un modelo tradicionalmente “extractivista” o “primario-exportador” que no genera encadenamientos productivos, salvo en nichos de la actividad agroindustrial (Cypher y Alfaro, 2015: 171) –una rama muy vinculada, de acuerdo a algunas opiniones, a los grandes propietarios terratenientes y élites conservadoras del país (Herrera-Revelo, 2016). Tampoco han cristalizado las intenciones del gobierno ecuatoriano sobre un nuevo mapa en sus relaciones internacionales.<sup>48</sup> A nivel sub-categorial, si bien el experimento de la Revolución Ciudadana se acerca en algunos puntos del populismo petrolero (afianzamiento del sector público en el sector, mecanismos de redistribución y reconstrucción de un tejido sindical afín), ostenta déficits que impiden asignarle este calificativo. Por ejemplo, no es posible afirmar que la política petrolera del gobierno ecuatoriano se encamine hacia nuevos mecanismos de corporativismo sindical. Del mismo modo, la política petrolera se encuentra lejos de facilitar alianzas con los movimientos populares de mayor importancia en el Ecuador. Por el contrario, las fracturas con organizaciones indígenas y de defensa del medio ambiente, han tenido como manzana de la discordia justamente decisiones en estas materias.

### **¿Malos tiempos para un “populismo” fincado en el petróleo?**

De acuerdo a la línea argumental aquí sostenida, a pesar del entusiasmo actual por endilgarle el rótulo de “populistas” a un grupo de gobiernos latinoamericanos, el uso del término parece poco justificado, especialmente si se tienen en cuenta las características objetivas que alimentaron el uso original del concepto en la América Latina desde los años treinta. Sin considerar tales condiciones, el término hoy se reserva para describir a gabinetes que no se ajustan a un estricto programa neoliberal y/o desarrollan un manejo poco convencional de la democracia representativa.

Al retomar el concepto clásico de populismo, el análisis de las políticas energéticas parece un buen acicate desde el cual establecer hasta dónde presenciamos tiempos adversos para un *revival* populista. Lo revisado para dos de los más importantes países petroleros de la región –que en distintos momentos han recibido el apelativo de “populistas- nos permite poner algunas ideas en claro.

En el caso de la reforma energética que comenzó a realizarse en México desde mediados de 2013, todo apunta a una acción estatal conscientemente orientada a barrer los remanentes del populismo abonado en otra época. En este sentido, el notable adelgazamiento del sector público en el rubro, que amenaza ahora con reducir al máximo la capacidad operativa de PEMEX y la CFE, parece una evidencia sólida. Como se ha comentado, los cambios en cuestión tendrán efectos directos para el fisco mexicano, a cuyas consecuencias negativas se agregan ahora los vendavales originados por el declive de los precios petroleros. Así, la nueva arquitectura de la política energética mexicana recorta cada vez más las posibilidades de establecer alianzas con diversos sectores populares, e incluso llega a afectar a organizaciones sindicales largamente consolidadas en las negociaciones corporativas con el Estado, como el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana (STPRM). Las nutridas protestas que se vivieron en México de forma previa a la aprobación legislativa de la reforma no son sino el anticipo de una ruptura irreversible de los pactos sociales sustentados en la riqueza petrolera del país.

En sentido contrario, a raíz de la investidura presidencial de Rafael Correa en el Ecuador, el país ha presenciado políticas energéticas que pudieran guardar algún parecido con el populismo petrolero. Es de remarcar que parte importante de la legitimidad cosechada por el gobierno se ha sustentado sobre las posibilidades derivadas de los cambios en el sector energético, especialmente por una mayor captación estatal de los ingresos petroleros. Aun así, no resulta pertinente calificar como populista a las políticas energéticas ecuatorianas. Un primer elemento en este sentido es su falta de congruencia con otros aspectos de lo que sería la política económica inherente al populismo de la década de 1930. En especial el estancamiento de la actividad industrial es un aspecto crítico, no sólo por sus implicaciones económicas sino porque de ello se derivaría la conformación de una estructura social sin la cual es imposible se den los pactos propios del populismo. Pero incluso si se analiza la realidad de los sectores populares y de sus movimientos más significativos en el Ecuador de hoy, lo que se observa es que las políticas energéticas lejos de propiciar acuerdos, lo que han originado son profundos desencuentros de estos con el gobierno de la Revolución Ciudadana.

A partir de los argumentos esgrimidos, parece fundamentado afirmar que no vivimos hoy los mejores tiempos para una reedición del populismo en general, ni siquiera de los pactos políticos propios del populismo petrolero. Por mucho que el calificativo goce de una notoria celebridad, las tendencias estructurales y las correlaciones de fuerzas del presente no tienen mucho que ver con aquellas del pasado populista latinoamericano. La tendencia es confirmada por el análisis específico de las políticas petroleras de México y Ecuador. Al respecto, entre estos países puede trazarse una escala donde el mínimo estaría dado por una marcada liberalización del sector y el máximo por un intento de mayor regulación estatal pero sin pretensiones monopólicas. En cuanto a cómo se gestionan las alianzas con los sectores populares, se observa bien una actitud de desdén (México) o bien la apuesta de

confiar en la legitimidad producida por un aumento del gasto público, a su vez alimentada por la bonanza petrolera (Ecuador). Ante este panorama, la participación de los sectores populares en el rumbo de las políticas gubernamentales, no es que tenga carácter subordinado –algo propio de los regímenes populistas clásicos– sino que tiende a producirse –en el mejor de los casos– de forma coyuntural.

<sup>1</sup> El presente trabajo es resultado del proyecto de investigación Estado, políticas públicas y cultura política: México y Ecuador durante el último trienio, financiado por el Programa de Becas Postdoctorales DGPA/UNAM.

<sup>2</sup> Precisa este sociólogo argentino el papel desempeñado por el gobierno norteamericano en la época del tándem George Bush-Condoleezza Rice, y su uso del término para sancionar a los gobiernos de Venezuela, Bolivia y Ecuador, los cuales han llevado adelante políticas ajenas al canon neoliberal, con determinados acentos nacionalistas y redistribuidores.

<sup>3</sup> En la actualidad encontramos incluso intelectuales afines a los movimientos sociales anti-neoliberales, que utilizan esta interpretación del populismo para dirigirse a las mismas experiencias. Un caso especialmente emblemático en Maristella Svampa (2015).

<sup>4</sup> Aunque México resulta un país destacable a nivel regional por la magnitud de su industria, encontramos que se trata de una actividad fuertemente integrada en circuitos productivos internacionales. En este sentido, aun cuando el país se ha encaminado hacia el predominio de las exportaciones no petroleras (cerca del 90% del total según reportes del Banco de México para el 2014, ver: [http://www.banxico.org.mx/SieInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?accion=consultarCuad\\_Analitico&idCuad\\_ro=CA176&sector=1&locale=es](http://www.banxico.org.mx/SieInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?accion=consultarCuad_Analitico&idCuad_ro=CA176&sector=1&locale=es) con acceso 3-09-2015) y aun cuando los bienes manufacturados representan el 95 % de este tipo de exportaciones, debe tenerse en cuenta que más de la mitad de estas manufacturas son producidas en maquilas, de acuerdo a estimaciones del economista Rolando Cordera para 2013.

Por su parte, Ecuador da señales de dirigirse por la senda del extractivismo, potenciando las exportaciones petroleras como principal renglón económico. Lo anterior se demuestra al analizar los datos de la Balanza Comercial ecuatoriana. Según reportes del Banco Central del Ecuador (ver: [contenido.bce.fin.ec/documentos/PublicacionesNotas/Catalogo/IEMensual/m1961/IEM-322.xls](http://contenido.bce.fin.ec/documentos/PublicacionesNotas/Catalogo/IEMensual/m1961/IEM-322.xls) con acceso 3-09-2015). De 2010 a 2014 se percibe un incremento similar del volumen de exportación e importación, sin embargo las cifras de la balanza específicamente petrolera denotan que el país mantiene un saldo positivo a favor de las exportaciones. Si se examina la balanza comercial no petrolera, se observará que las importaciones no-petroleras resultan con diferencia las más dinámicas. Por otra parte, según las estadísticas publicadas por el Ministerio de Comercio Exterior del Ecuador en el 2013, las exportaciones de bienes industriales se acercaron a los 5 mil millones de dólares, mientras que las de productos primarios las cuadruplicaron al sumar más de 20 mil millones de dólares. Estadística disponible en: <http://www.comercioexterior.gob.ec/exportaciones-1/> con acceso 25-08-2018.

<sup>5</sup> Se estima que la tasa de afiliación sindical rondaba el 8.8% en México en 2012 (Bensusán y Middlebrook, 2013: 56). En Ecuador, la tasa de afiliación sería del 4.8%, si se toman por válidas las declaraciones del presidente Rafael Correa en el Mensaje a la Nación del 24 de Mayo de 2015, en el cual refiere la existencia de 370.000 trabajadores sindicalizados (Ver: <http://ecuadoryacambio.ec/mensaje-a-la-nacion-2015-presidente-rafael-correa/> con acceso 3-09-2015), que se divide por la población económicamente activa (7.734 mil, según el reporte del INEC disponible en [http://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/EMPLEO/2015/Marzo-2015/Informe\\_Eje\\_cutivo\\_Mar15.pdf](http://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/EMPLEO/2015/Marzo-2015/Informe_Eje_cutivo_Mar15.pdf) con acceso 3-09-2015).

<sup>6</sup> Hasta la realización de la primera etapa de la –poco exitosa– Ronda Uno el pasado 15 de julio de 2015, la explotación del petróleo mexicano era competencia prácticamente exclusiva de la empresa pública PEMEX, cuya capacidad productiva oscila desde los últimos 10 años en torno a los 2.5 de millones de barriles/ día. En Ecuador, cifras del Banco Central de Ecuador, disponibles desde <http://www.bce.fin.ec/index.php/hidrocarburos> con acceso 6-08-2015, contabilizaban que a enero de 2015 la producción petrolera a cargo de compañías públicas representaba el 77% del total, si bien asociadas mediante distintos contratos a petroleras privadas. La producción promedio en el país gira en torno a los 500 mil barriles/día.

<sup>7</sup> Según estimaciones del Banco Mundial, las rentas obtenidas por México a partir de la venta de petróleo en 2013 representaron alrededor del 6% de su PIB (porcentaje que hace una década se situaba en torno al 10%), mientras que en Ecuador este factor superó el 16% del PIB. Ver: <http://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.PETR.RT.ZS> con acceso 3-09-2015.

<sup>8</sup> La relación de las leyes aprobadas se encuentra disponible en [http://www.energia.gob.mx/webSener/leyes\\_Secundarias/](http://www.energia.gob.mx/webSener/leyes_Secundarias/)

<sup>9</sup> Ver <http://www.animalpolitico.com/2014/07/el-senado-aprueba-que-pemex-y-la-cfe-se-conviertan-en-empresas-productivas-del-estado/> con acceso 18-06-2015.

<sup>10</sup> Ver (<http://www.sdnoticias.com/nacional/2015/03/04/trabajadores-de-pemex-protestaran-el-18-de-marzo-por-despidoscon> acceso 18-06-2015).

<sup>11</sup> Se estima que los trabajadores subcontratados por ambas entidades suman entre un 20 y un 30% de estas plantillas. Noticias sobre los despidos en <http://www.elfinanciero.com.mx/economia/pemex-se-despide-al-personal-de-outsourcing-por-austeridad.html> con acceso 18-06-2015.

<sup>12</sup> Debe señalarse que el petróleo había sido el pilar fundamental del fisco mexicano, en tanto de este sector se recauda más de la tercera parte de sus ingresos, tendencia reforzada por otras deficiencias del sistema. La actual reforma se encuentra lejos de revertir tal “petrolización” de las finanzas públicas. En concreto, los ingresos fiscales que se obtienen en virtud de las distintas actividades del rubro, han cambiado en la clasificación de sus componentes pero sin disminuir el monto lo que se prevé sea su aportación ( $\pm 30\%$ ) al total de los ingresos federales en el 2015. Más detalles en <http://ciep.mx/entrada-investigacion/ingresos-petroleros-15/> y <http://ciep.mx/entrada-investigacion/los-ingresos-petroleros-en-la-ilif-2015-una-nueva-composicion-ante-la-reforma-energetica/> con acceso el 19-06-2015.

<sup>13</sup> Contradictoriamente, el gobierno mexicano ha publicitado que la reforma estaba orientada a mejorar la competitividad de las antiguas paraestatales. Estas empresas y en particular PEMEX, han sido afectadas por una fuerte desinversión en capital fijo, infraestructuras y tecnología, problema relacionado directamente con las excesivas cargas fiscales. Este nexo desfavorable, fue motivo de un análisis publicado en la revista digital *Energía a Debate*, que a pesar de seguir una línea favorable a la mayor participación privada en el sector petrolero, advierte que la competitividad de PEMEX no mejoraría salvo le fueran aligeradas sus obligaciones fiscales. Artículo disponible en: <http://energiaa debate.com/pemex-%C2%BFalta-de-competitividad-o-excesiva-carga-tributaria/> con acceso 5-08-2015.

Por lo demás es interesante contrastar la carga fiscal que pesa sobre PEMEX, con las facilidades concedidas a las corporaciones privadas con las que tendrá que competir. Así mientras a PEMEX se le han sumado varias obligaciones para con Hacienda entre ellas la adición del pago del Impuesto sobre la Renta (ISR), a las petroleras privadas en cambio 1) no se le ha fijado un tope en las utilidades netas resultantes de la exportación (renta petrolera) que pueden apropiarse, 2) se les ha condonado el IVA y 3) se les regresaran los impuestos derivados de operaciones de riesgo como la exploración y explotación en aguas profundas, entre otros beneficios. Ver: (<http://www.jornada.unam.mx/2014/08/06/politica/005n1pol> con acceso 19-06-2015).

<sup>14</sup> Así lo anunciaba en términos generales el Secretario de Hacienda y Crédito Público Luis Videgaray Caso en marzo de 2015. Ver: <http://www.24-horas.mx/prioridad-en-san-lazaro-presupuesto-2016/> con acceso 21-08-2015. Ya a inicios de la LXIII Legislatura durante agosto del presente año, se habla de elaborar un “presupuesto de base cero”, esto significa en principio la revisión exhaustiva de todas las partidas que conforman el gasto público, y la eventual eliminación de aquellas que no se justifiquen. Ver: <http://www.24-horas.mx/prioridad-en-san-lazaro-presupuesto-2016/> con acceso 21-08-2015.

<sup>15</sup> Durante el año 2015 la empresa sufrió un recorte de 62,000 millones de pesos, cantidad que equivale aproximadamente a un 17% de su presupuesto asignado. Ver: <http://ciep.mx/ajustes-en-el-gasto-publico-2015/> (con acceso 12-06-2016).

<sup>16</sup> Es preciso puntualizar que en México desde la Ley Federal de Presupuestos y Responsabilidad Hacendaria de 2006, el déficit fiscal queda reservado para situaciones excepcionales (Tello, 2015:364). De esta manera, si se reducen los ingresos fiscales, el gasto público —y con ello los programas sociales— tiene forzosamente que ajustarse.

<sup>17</sup> El último escándalo sobre el particular, llega a implicar a la Secretaría de Estado norteamericana. Ver reporte periódico en: <http://www.jornada.unam.mx/2015/08/10/politica/002n1pol> con acceso 11-08-2015.

<sup>18</sup> Denominase de este modo a la plaza central de la Ciudad de México, de un simbolismo semejante al de Plaza de Mayo en Buenos Aires o la Plaza de Armas en Lima (nota del editor).

<sup>19</sup> Sobre la participación sindical resulta especialmente destacable la marcha acontecida el 1ro de diciembre de 2013, la cual fue convocada por la Unidad Patriótica por el Rescate de la Nación, de la cual participaba MORENA en alianza con la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación, el Sindicato Mexicano de Electricistas, el Sindicato de Trabajadores de la Universidad Nacional Autónoma de México, la Red de Transportistas de Pasajeros del Distrito Federal, la Alianza de Tranviarios de México, entre otras organizaciones. Ver: <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2013/12/01/se-concentran-maestros-de-cnte-en-inmediaciones-del-angel-para-marchar-hacia-el-zocalo-4465.html> con acceso 7-08-2015.

<sup>20</sup> Destaca en este sentido la labor del Observatorio Ciudadano de Energía (OCE), el Centro de Investigación Económica y Presupuestaria (CIEP), FUNDAR Centro de Análisis e Investigación, el Centro Mexicano de Derecho Ambiental o Greenpeace México.

<sup>21</sup> Ver: <http://www.animalpolitico.com/2014/09/llega-amlo-al-senado-entregar-firmas-para-consulta-popular-sobre-el-petroleo/> y <http://www.elfinanciero.com.mx/politica/prd-entrega-firmas-para-consulta-popular-a-la-camara-de-diputados.html> con acceso 25-08-2015.

<sup>22</sup> Se juzga que la Ley de Hidrocarburos permite de modo implícito esta técnica, atribuye a las actividades del sector petrolero la mayor importancia para el “interés social y orden público”, teniendo por tanto prioridad sobre otros usos del territorio.

<sup>23</sup> La citada “Alianza...” ha protagonizado diferentes acciones a fin de conseguir la prohibición legal de la fractura hidráulica. La primera de ellas consistió en la entrega el 17 de julio de 2014 de 10 mil firmas en ambas cámaras del legislativo mexicano, exigiendo que fuera aprobada la ley específica para la prohibición del fracking, presentada por los diputados de Diputados del PRD, PT, Movimiento Ciudadano y Nueva Alianza tres meses antes. Ante los resultados infructuosos de esa iniciativa, la Alianza desarrolla en la actualidad una campaña de recolección de firmas a nivel internacional utilizando para ello la plataforma digital Avaaz. La intención es seguir presionando a los legisladores a fin de que aprueben la normativa antes mencionada.

<sup>24</sup> Un reportaje sobre este tema en <http://kaosenlared.net/mexico-audiencia-en-la-cidh-sobre-reforma-energetica-peticionarios-exhiben-violaciones-a-derechos-humanos/con-acceso2-06-2015>.

<sup>25</sup> Existen no obstante opiniones que cuestionan el sentido de “nacionalización” que el gobierno ha atribuido a esta renegociación. Así por ejemplo el político Alberto Acosta hace notar que la renegociación de los contratos permitió reactivar acuerdos con empresas privadas que ya estaban a punto de extinguirse y abrió la puerta a que futuros gobiernos entreguen la explotación de campos maduros a empresas privadas o mixtas por decisión presidencial. Ver <http://www.ipsnoticias.net/2010/07/ecuador-modifica-contratos-petroleros/> con acceso 6-08-2015. Por otra parte la Ley Reformatoria de Hidrocarburos de 2010, se pensó como un mecanismo no sólo para mejorar la participación estatal en la renta petrolera, sino para atraer inversiones necesarias para aumentar la capacidad productiva. En este sentido, los nuevos contratos de prestación de servicios no han satisfecho las aspiraciones de los inversionistas privados, y se ha tenido que recurrir a otros arreglos como los contratos de servicios específicos. Los mismos han sido especialmente utilizados a partir de la baja de los precios petroleros a finales de 2014. En la actualidad este modelo contractual se emplea para incrementar las reservas y producción de 17 bloques bajo el control de Petroamazonas. Ver: Petroamazonas EP(2014:11).

<sup>26</sup> Según datos de 2004, recabados por Guillaume Fontaine (2007: 40) en los contratos de participación el Estado se beneficiaba –como promedio– de un 26,2% del volumen producido. Otro estudio de Teodoro Bustamante y Oscar Zapata (2008: 122) afirma que –presumiblemente de 1996 a 2004– la participación del Estado osciló en torno al 24%.

<sup>27</sup> Una revisión exhaustiva sobre el conflictivo proceso de renegociación de los contratos petroleros, así como sobre las características de la nueva fórmula de “prestación de servicios” en Orozco Medina (2012), investigación de la cual se toman las principales referencias sobre el particular salvo que se indique lo contrario.

<sup>28</sup> Según las cifras del Banco Central de Ecuador (BCE), disponibles desde <http://www.bce.fin.ec/index.php/hidrocarburos> con acceso 6-08-2015, en enero de 2008 la producción petrolera a cargo de compañías públicas era el 51% del total. Para enero de 2015, este porcentaje había alcanzado el 77% del total.

<sup>29</sup> En el Boletín Anuario No. 36 del BCE, disponible desde internet en <http://contenido.bce.fin.ec/documentos/PublicacionesNotas/Catalogo/Anuario/BoletinAnuario.htm> con acceso 8-09-2015), se reporta que los ingresos petroleros percibidos por el sector público han experimentado un crecimiento importante de 2006 a 2013, esto es, a razón de un 30% anual, si bien con oscilaciones. Específicamente en 2010 estos sumaron los 7.945 millones de dólares, para alcanzar en 2011 (a un año de vigencia de la ley reformativa de los Hidrocarburos) los 12.934 millones de dólares, en 2012 sumaron 12.219 millones, mientras en 2013 alcanzaron 11.433 millones (el reporte señala estos montos como cifras provisionales). Aunque parte de ese aumento es atribuible al alza de los precios petroleros, es innegable que un componente importante del alza en los ingresos se debe a los nuevos acuerdos contractuales firmados con las privadas y a la expansión de la producción petrolera a cargo de las empresas públicas. El aumento de los volúmenes de producción de las empresas públicas es notorio, así en el Reporte del Sector Petrolero del IV Trimestre de 2014 emitido por el BCE, se detalla que en 2007 estas producían 94 millones de barriles anuales (mdb), para pasar a 158 mdb en 2014. Disponible desde <http://contenido.bce.fin.ec/documentos/Estadisticas/Hidrocarburos/ASP201412.pdf> con acceso 17-09-2015. Esta expansión de la capacidad productiva sería impensable sin una fuerte inversión pública.

<sup>30</sup> Según indicadores del Banco Central de Ecuador, se ha producido un incremento sostenido del gasto público total que de ser el 23.8 % del PIB en el 2006, llegaría a un pico del 48,8% en 2011, siendo probable que sus niveles se hayan mantenido en los años subsiguientes por encima del 40% del PIB. Reporte disponible desde internet [http://contenido.bce.fin.ec/documentos/Estadisticas/SectorFiscal/OperacionesSPNF/OperSPNF\\_PIB\\_1983\\_2010.xls](http://contenido.bce.fin.ec/documentos/Estadisticas/SectorFiscal/OperacionesSPNF/OperSPNF_PIB_1983_2010.xls) con acceso el 6-08-2015. Este incremento sitúa al país entre los Estados más destacados del continente en materia de gasto público.

<sup>31</sup> Es probable que de 2007 a la fecha, la redistribución por la vía salarial haya aumentado, lo cual sería coherente no sólo con el crecimiento de los niveles de empleo, sino además con la elevación lenta pero progresiva del salario básico unificado. Aunque no es posible determinar la distribución real de los ingresos monetarios obtenidos por la vía salarial, pues la herramienta más adecuada para analizar la esta fluctuación, la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares Urbanos y Rurales del INEC, no se realiza con una periodicidad que permita establecer una serie histórica sobre el particular.

<sup>32</sup> La División de Desarrollo Social de la CEPAL señala que el gasto público específicamente social casi se ha duplicado del 2006 al 2011, pasando a ser de un 4.7% a un 8% del PIB. Ver: [http://dds.cepal.org/gasto/indicadores/ficha/?indicador\\_id=28](http://dds.cepal.org/gasto/indicadores/ficha/?indicador_id=28) con acceso el 6-08-2015.

<sup>33</sup> Denominación del movimiento político-social en el que se apoya el gobierno del presidente Correa (nota del editor).

<sup>34</sup> Según cifras recogidas en Ruiz e Iturralde, 2013: 86-87 en 2006, el presupuesto destinado al subsidio del GLP alcanzó los 542 millones de dólares, para alcanzar picos de 698 millones en 2007 y 2008, mientras en 2011 se mantenía sobre los 638 millones.

<sup>35</sup> Expresión emitida en un conversatorio entre investigadores de la región, sostenido en el marco del III Congreso Latinoamericano de Flasco, celebrado en Quito del 26 al 28 de agosto de 2015.

<sup>36</sup> En este punto coincidimos con una de las tesis de Magali Marega (2015).

<sup>37</sup> En este sentido, nos parecen relevantes las palabras del ex sindicalista petrolero Diego Cano (2009:293), quien por una parte afirma que la acción de estas corporaciones fue clave para resistir a los distintos gobiernos neoliberales, pero al mismo tiempo señala que “una vez que se alcanzó cierta protección y estabilidad para los trabajadores, se creó una quimera de conformidad y satisfacción, acompañada de la pérdida de conciencia de clase, apatía y desmovilización”. A partir de tales argumentos es posible inferir que tales organizaciones habían perdido parte de su legitimidad ante la ciudadanía, proceso que no puede atribuirse en exclusiva a las campañas difamatorias alineadas con la Patronal o con el propio Estado.

<sup>38</sup> De hecho, estas características de las “conquistas sindicales” son fáciles de percibir si se revisan los mandatos constituyentes de 2007 que intentaron regularlas. Así, utilizando la información –pero no el enfoque– proporcionada por Diego Cano (2009: 296-298), el mandato No. 2 establecía un límite de 24 salarios Básicos Unificados (5.760 Usd) como remuneración mensual máxima del sector público. Por otra parte, el Mandato No. 4 precisó que no superarían los 300 salarios Básicos Unificados (72.000 u\$s) las indemnizaciones por renuncia voluntaria, supresión de partida o retiro voluntario para acogerse a la jubilación de todos los servidores públicos, con excepción de los pertenecientes a las Fuerzas Armadas y la Policía. Finalmente en la Disposición Transitoria tercera del Mandato No.8, se dispuso la polémica revisión de todos los contratos colectivos del sector público a fin de restringir las cláusulas que permitían por ejemplo la transferencia y transmisión de cargos a familiares, o el cobro por dirigentes laborales de horas suplementarias y extraordinarias no trabajadas.

<sup>39</sup> En este sentido, un primer antecedente lo constituyó la intención de revisar los convenios colectivos, planteada ya desde los mandatos de la Asamblea Constituyente de 2007-2008. En la propia Constitución aprobada, se introdujo la distinción entre “servidores” y obreros “públicos” (art. 229) que ha ido encaminada a debilitar el sindicalismo en el sector público. Otras avanzadas en este sentido estarían dadas por la entrada en vigor de la Ley Orgánica de Empresas Públicas (LOEP) de 2009 y la Ley Orgánica del Servicio Público (LOSEO) de 2010, como se verá poco más adelante. Ulteriores debates se han dado en todo a la presentación por el gobierno de un nuevo proyecto de Código Orgánico de Relaciones Laborales (CORL) en mayo de 2014. Un resumen sobre las principales objeciones al particular en Paz y Miño Cepeda, 2014, quien destaca la sustitución del esquema de jubilación patronal por un bono, la desatención al trabajo precario en el sector público y la limitación del derecho a huelga, entre otras cuestiones. Es de destacar que tal propuesta ha quedado en suspenso, y hasta el presente sólo se ha aprobado la Ley para la Justicia Laboral y Reconocimiento del Trabajo (2015) que reforma el código laboral vigente desde 1938 pero sin inmiscuirse en ninguno de los puntos candentes del CORL.

<sup>40</sup> A pesar de la clara movilización pro-gubernamental de la CUT, explícita en las convocatorias publicadas en su web institucional (<http://cut.org.ec/>) no es posible concluir que esta organización haya alcanzado posicionarse como un poder corporativo, como lo evidencia la escasa relevancia política de sus dirigentes o su incapacidad para hacer avanzar un proyecto alternativo de reformas al Código Laboral.

<sup>41</sup> Particularmente relevante parece el acuerdo alcanzado el pasado 20 de agosto de 2015 entre la CUT y el Parlamento Obrero con la Subcomisión de Derechos de los Trabajadores de la Asamblea Nacional, encaminados a revertir las enmiendas constitucionales promovidas por el Presidente, las cuales afectarían temas como el derecho de sindicalización y de negociación colectiva para los servidores públicos. Ver: <http://ecuatorianoen-vivo.com/se-alcanza-acuerdo-entre-la-asamblea-y-central-unitaria-de-trabajadores/> con acceso 14-10-2015.

<sup>42</sup> Según cifras del censo económico de 2010 elaborado por el INEC, el 94% de los establecimientos económicos ecuatorianos tiene entre 1 y 9 trabajadores.

<sup>43</sup> Según el informe Indicadores Laborales (INEC, 2015), de junio de 2010 a junio de 2015, los trabajadores informales representaban como promedio el 41 % de los ocupados a nivel nacional. Asimismo, precisa que a junio de 2015 la fuerza de trabajo empleada en el sector de las manufacturas representa sólo un 11% del total, mientras que los transportistas suman apenas un 6%. Los sectores que mayor número de empleo concentran son la agro-ganadería, la silvicultura y la pesca (27%), así como el comercio (18%).

<sup>44</sup> Según reportaron los diarios, sólo 359.761 firmas fueron declaradas válidas por el CNE. Ver: <http://www.telegrafo.com.ec/politica/item/yasunidos-no-alcanza-firmas-para-consulta-popular-sobre-yasuni.html> y <http://www.elcomercio.com/actualidad/politica/firmas-recolectadas-yasunidos-no-alcanzan.html> con acceso el 18-10-2015. Aun tomando esta cifra como referencia, tendríamos que aproximadamente el 2% de la población ecuatoriana respaldaba la realización de una consulta popular sobre el tema, indicador que señala una magnitud si bien minoritaria, ya significativa de que la decisión presidencial no gozaba de una aprobación indiscutida.

<sup>45</sup> No obstante, es preciso reconocer que no hay una homogeneidad total respecto a la actitud frente al gobierno por parte de estos movimientos. Así por ejemplo, en la decisión de intensificar la actividad petrolera ampliando las explotaciones en los territorios amazónicos del ITT el gobierno ha conseguido incluso ser respaldado por la etnia Waorani, cuyos miembros esperan recibir a cambio atención a sus reivindicaciones. Ver el reporte: [http://internacional.elpais.com/internacional/2013/09/18/actualidad/1379477347\\_009394.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2013/09/18/actualidad/1379477347_009394.html) con acceso 6-08-2015.

<sup>46</sup> La reciente polémica desatada en torno a la concesión de una licencia ambiental para explotar otro bloque dentro del Yasuní (el bloque 55 o campo Armadillo), donde se presume la existencia de poblaciones indígenas no contactadas, demuestra que las tensiones se mantienen vigentes. Ver sobre el particular, la carta abierta que dirigió el colectivo Yasunidos al Presidente Ecuatoriano el pasado 12 de octubre de 2015. Disponible desde internet <http://sitio.yasunidos.org/es/comunicacion/blog/209-carta-abierta-por-la-proteccion-de-los-pueblos-tagaeri-y-taromenane.html> con acceso 15-10-2015.

<sup>47</sup> A pesar de que la mejora en la participación de la renta petrolera, le ha permitido al Estado utilizar la inversión pública para impulsar la reactivación productiva del país, este proceso no ha desembocado en una dinamización del sector industrial. Si se analiza el ritmo de crecimiento anual del sector manufacturero de 2007 a 2013, este arroja una tasa promedio de 4.3%. Sin embargo, resulta más dinámico el crecimiento del sector agro-ganadero y pesquero (11,6%), de la construcción (7.7%) o de las actividades de intermediación financiera (6.4%). Cálculos basados en el reporte del BCE sobre el PIB por rama de actividad. Disponible en: [contenido.bce.fin.ec/documentos/PublicacionesNotas/Catalogo/IEMensual/m1962/IEM-432.xlsx](http://contenido.bce.fin.ec/documentos/PublicacionesNotas/Catalogo/IEMensual/m1962/IEM-432.xlsx) con acceso 17-09-2015. En la nota No. 4 se hizo referencia al comportamiento de las importaciones ecuatorianas.

<sup>48</sup> Según la información publicada por el Banco Central de Ecuador, todavía en 2014 los Estados Unidos eran el principal receptor de las exportaciones ecuatorianas (por valor de más de 11 mil millones de dólares). En segundo lugar quedarían los países pertenecientes a la Asociación Latinoamericana de Integración (7.300 millones), luego los países de la Unión Europea (casi 4 mil millones) y por último Asia (casi 2.500 millones). Ver: <http://contenido.bce.fin.ec/home1/estadisticas/bolmensual/IEMensual.jsp> con acceso 25-08-2018. Se discute actualmente sobre la presencia cada vez más importante de China no sólo como mercado de las exportaciones ecuatorianas –especialmente las petroleras– sino como origen de múltiples créditos al país, por la vía de los contratos de venta anticipada de petróleo. Determinar si tales contratos constituyen en realidad mecanismos de endeudamiento público es una cuestión que permanece poco esclarecida, fundamentalmente porque los detalles de los mismos no han sido de conocimiento público.

## Referencias

**Auty, R.** (1993) *Sustaining development in mineral economies: the Resource Curse Thesis*, Londres, Routledge.

**Barrera, M. A.** (2011) “Rediscutiendo el populismo: apuntes y reflexiones en torno de su capacidad explicativa”. *Intersticios. Revista Sociológica de Pensamiento Crítico* [Online], Vol.5. Dirección URL: <http://www.intersticios.es/article/view/8492/6244> [Con acceso 18-08-2015].

**Bensusán, G. y J. Middlebrook** (2013) *Sindicatos y política en México: cambios, continuidades y contradicciones*. México DF: FLACSO México/UAM-Xochimilco/ CLACSO.

**Borón, Atilio** (2011) “¿Una nueva era populista en América Latina?”. En A. Borón, *Sujeto y Conflicto en la Teoría Política*. Buenos Aires: Ediciones Luxemburg. [Online] Dirección URL: <https://docs.google.com/file/d/0Bx2YC3gJbq2TMjkteV82N2t0SUU/edit> [Con acceso 12-08-2015].

**Bustamante, T. y O. Zapata** (2008). *Características de los contratos petroleros*. Dirección URL: <http://www.flacsoandes.edu.ec/biblio/catalog/resGet.php?resId=13245> [Con acceso 4-09-2015].

**Cano, D.** (2009). “Regresión laboral en el Ecuador y sus consecuencias: gobierno de Rafael Correa”. En Programa Andino de Derechos Humanos (ed.) *¿Estado constitucional de Derechos? Informe sobre derechos humanos Ecuador 2009*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar Sede Ecuador: Ediciones Abya-Yala: 291-314

**Cypher, J. M. y Y. Alfaro,** (2016) “Triángulo del neodesarrollismo en Ecuador”. *Revista Problemas del Desarrollo* [Online]. Dirección URL: [http://probdes.iiec.unam.mx/numeroenpdf/185\\_v47/07art\\_Cypher.pdf](http://probdes.iiec.unam.mx/numeroenpdf/185_v47/07art_Cypher.pdf) [Con acceso 5-04-2016].

**De la Torre, Carlos** (2010) “Rafael Correa un Populista del Siglo XXI” [Online] Dirección URL: <http://lanic.utexas.edu/project/etext/llilas/vrp/delatorre.pdf> [Con acceso 19-08-2015].

**Fontaine, G.** (2007) “Gobernanza energética, renta petrolera y conflictos en el Ecuador”. En *Ecuador a Debate* [Online]. Dirección URL: <http://www.researchgate.net/publication/258048104> [Con acceso 5-09-2015].

**Fontaine, G.** (2010) *Petropolítica. Una teoría de la gobernanza energética*, Quito, FLACSO.

**Herrera-Revelo, S. G.** (2016) “La lucha por la tierra no es sólo una lucha por el bienestar campesino, sino que es la lucha por una sociedad democrática y moderna: Stalin Herrera”. En Salcedo, I Blog la LINEA DE FUEGO. [Online]. Dirección URL: <http://lalineadefuego.info/2016/01/05/la-lucha-por-la-tierra-no-es-solo-una-lucha-por-el-bienestar-campesino-sino-que-es-la-lucha-historica-por-la-construccion-de-una-sociedad-democratica-y-moderna-stalin-herrera/> [Con acceso 6-04-2016].

**Instituto Nacional de Estadísticas y Censos,** (2015) Indicadores Laborales, Junio. [Online]. Dirección URL: [http://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/EMPLEO/2015/Junio-2015/Informe\\_economia\\_laboral-jun15.pdf](http://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/EMPLEO/2015/Junio-2015/Informe_economia_laboral-jun15.pdf) [Con acceso 17-09-2015].

**Laclau, Ernesto** (2005). *La razón populista*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

**Lynch, Nicolás** (2000) “Neopopulismo: un concepto vacío”. En Lynch, N. (ed.) *Política y antipolítica en el Perú*. Lima: DESCO: 153-179.

**Marega, M.** (2015) “Reconfiguración de la relación Estado-sindicalismo petrolero público en el Ecuador de la Revolución Ciudadana”. *Ecuador a Debate* [Online]. Dirección URL: <http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/7534/2/REXTN-ED94.pdf> [Con acceso 08-09-2015].

**Minteguiaga, A. y Ubasart-González, G.** (2014) “Menos mercado, igual familia. Bienestar y cuidados en el Ecuador de la Revolución Ciudadana”. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* [Online]. Dirección URL: <http://revistas.flacsoandes.edu.ec/index.php/iconos/article/viewFile/1430/1215> [Con acceso 15-09-2015].

**Orozco Medina, M. C.** (2012). *Una política sin rumbo: el caso de la política petrolera ecuatoriana 2005-2010*. Tesis de Maestría, FLACSO Ecuador.

**Ospina Peralta, Pablo** (2015) “¿Por qué protestan en Ecuador? Rafael Correa y el fracasado aumento del impuesto a las herencias”. *Revista Nueva Sociedad* [Online]. Dirección URL: [http://nuso.org/media/articulos/downloads/7.TC\\_Ospina\\_258.pdf](http://nuso.org/media/articulos/downloads/7.TC_Ospina_258.pdf) [Con acceso 19-05-2015].

**Paz y Miño Cepeda, J. J.** (2014) “Trabajadores y código laboral”. *La línea de fuego* [Online]. Dirección URL: <http://lalineadefuego.info/2014/06/25/trabajadores-y-codigo-laboral-por-juan-j-paz-y-mino-cepeda/> [Con acceso 14-10-2015].

**PETROAMAZONAS EP** (2014) *Informe de Gestión*. [Online]. Dirección URL: <http://www.petroamazonas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/03/INFORME-PAM-2014-para-web.pdf> [Con acceso 17-09-2015].

**Portantiero, Juan Carlos y Miguel Murmis** (1971) *Estudios sobre los orígenes del peronismo*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores.

**Ramírez Gallegos, Francisco** (2010). “Fragmentación, reflujo y desconcierto. Movimientos sociales y cambio político en el Ecuador (2000-2010)”. *OSAL* [Online]. Dirección URL: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/osal/osal28/04Ramirez.pdf> [Con acceso 23-04-2015].

**Ross, M.** (2003) “The Natural Resource Curse: how wealth can make you poor”. *Natural Resources and violent conflicts: options and action*. Washington D.C.: World Bank:17-42

**Ruiz, M. e Iturralde, P.** (2013). *La alquimia de la riqueza. Estado, petróleo y patrón de acumulación en Ecuador*, Quito, CDES.

**Svampa, Maristela** (2015) “Termina la era de las promesas andinas”. [Online]. Dirección URL: [http://www.revistaenie.clarin.com/ideas/Termina-promesas-andinas\\_0\\_1417058291.html](http://www.revistaenie.clarin.com/ideas/Termina-promesas-andinas_0_1417058291.html) [Con acceso 2-09-2015].

**Tello, Carlos** (2015) *La economía política de las finanzas públicas: México 1917-2014*, México, Facultad de Economía, UNAM.

**Vilas, Carlos M.** (2011). “Populismo y democracia en América Latina: convergencias y disonancias”. En C.M.Vilas, *Después del neoliberalismo: estado y procesos políticos en América Latina*. Remedios de Escalada: Ediciones de la UNLa:165-188.

## Cómo citar este artículo

**García Chediak, Rosa:** ¿Populismo petrolero? Experiencias recientes en México y Ecuador. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* (2016) Vol. 6, N° 11: 121-146.

# Las principales fuerzas políticas durante la crisis del modelo de Convertibilidad de diciembre de 2001. Posicionamientos políticos, disputas públicas e impacto hegemónico

*The main political forces during the crisis of the Convertibility model, December 2001.  
Political positionings, public disputes and hegemonic impact*

## **Hernán Fair**

Doctor en Ciencias Sociales en la Universidad de Buenos Aires (UBA). Investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET-IESAC/UNQ). Profesor e investigador en la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ).  
herfair@hotmail.com

## **Fecha de recepción:**

23.5.16

## **Fecha de aceptación:**

15.9.16

## **Resumen**

Este trabajo analiza los posicionamientos y disputas hegemónicas de las principales fuerzas políticas durante la crisis del modelo de Convertibilidad y reformas neoliberales de diciembre de 2001. A partir del análisis de los discursos público-mediáticos, se identifican los tópicos en disputa, se estructuran y caracterizan los paquetes de discursos y se posiciona a los referentes políticos clave. En la segunda parte, se analiza la dimensión del impacto hegemónico, examinando la eficacia de los argumentos de los exponentes clave del gobierno de la Alianza en torno al “Corralito” y el modo de estructuración de las alternativas políticas. Se halló un escaso impacto interrelativo de los argumentos de justificación de las medidas entre los principales oponentes en las fuerzas políticas, y ausencia de un proyecto

contrahegemónico al modelo de Convertibilidad, aun entre los referentes más críticos. Desde el plano lingüístico, ello se explica por la persistencia de un consenso tácito o explícito en torno a la estabilidad monetaria como eje estructurador de la hegemonía neoliberal, su encadenamiento extensivo a la estabilidad institucional y la dispersión de las posiciones más combativas al modelo económico. Desde el plano no meramente lingüístico de la dinámica política, el consenso sobre la estabilidad y la ausencia de un programa alternativo se refuerzan por el equilibrio fáctico de los precios, la percepción de las restricciones económicas e institucionales, las prácticas sociales y los imaginarios sedimentados.

**Palabras clave:** disputas públicas - fuerzas políticas - orden neoliberal - impacto hegemónico - análisis sociopolítico del discurso - Argentina.

#### **Abstract**

*This paper analyzes the positionings and hegemonic disputes of the main political forces during the crisis of the Convertibility and neoliberal reforms model in December 2001. Based on the analysis of public media discourses, it identifies the topics on dispute, structuring and identifying speech packages and positioning them to key political figures. In the second part it analyses the hegemonic impact of discourses, examining the efficacy of the arguments of key government exponents with regard to “corralito” and the structuring of political alternatives. A low interpellative impact of arguments justifying the measures on the referents of political forces has been found, together with the absence of a counter-hegemonic project to the Convertibility model, even among the main oppositionist referents. This is explained, from a linguistic approach, by the persistence of a tacit or explicit consensus on monetary stability as the basis of neoliberal hegemony, its extensive chain to institutional stability and the dispersion of the most critical positions vis-à-vis the economic scheme. From not merely linguistic approach to political dynamics, the consensus on stability and the absence of an alternative program are reinforced by price stability, the*

*perception of economic and institutional constraints, social practices, and rooted imaginaries.*

**Keywords:** *public disputes - political forces - neoliberal order - hegemonic impact - sociopolitical discourse analysis - Argentina.*

## 1. Introducción<sup>1</sup>

El presente trabajo se propone analizar los posicionamientos políticos y las disputas hegemónicas de los referentes clave de las principales fuerzas políticas, durante la etapa final de la crisis del modelo de Convertibilidad y reformas neoliberales. De manera particular, investiga los posicionamientos y disputas público-mediáticas y su impacto hegemónico en un momento político central, vinculado a la restricción de los depósitos financieros instaurado por el gobierno de la Alianza el 1 de diciembre de 2001. El llamado “Corralito” generó un creciente descontento social, que concluyó en las masivas movilizaciones populares del 19 y 20 de diciembre (“¡que se vayan todos!”) y la renuncia del presidente Fernando De la Rúa, poniendo fin a la breve y trágica experiencia de la Alianza en el poder. Los principales interrogantes que se pretende responder son los siguientes. En primer lugar, ¿qué posicionamientos y disputas públicas presentaban los dirigentes de las principales fuerzas políticas durante el tramo final de la crisis del orden neoliberal? En ese marco, ¿cómo se posicionaban frente al “Corralito” y frente al modelo económico y social? En segundo término, ¿qué impacto hegemónico tuvieron las argumentaciones de los exponentes centrales del Gobierno en torno a las medidas decretadas el 1 de diciembre, entre los referentes de las fuerzas políticas? En ese sentido, ¿en qué medida estos actores clave replicaron y legitimaron las justificaciones oficiales? Finalmente, ¿cómo se estructuraron los discursos críticos, quiénes eran sus principales exponentes políticos y en qué medida proponían y articulaban un programa alternativo al orden vigente?

### 1.1. Perspectiva teórico-metodológica

La presente investigación toma como base las herramientas de la teoría del discurso y la hegemonía de Ernesto Laclau (1987, 1996). Esta perspectiva carece de una metodología concreta para el análisis de los discursos desde la dinámica política (Howarth, 2010). Como una respuesta a este problema, se relega el habitual establecimiento *a priori* del “significante vacío”, para enfatizar en las construcciones y disputas públicas por la hegemonía.<sup>2</sup> De manera particular, se coloca el eje en el análisis de la secuencia de “cadenas equivalenciales” y las “fronteras políticas”. A continuación, se organizan los enunciados en paquetes de discursos o macrodiscursos que presentan determinadas

regularidades contingentes, identificadas por el analista del discurso a partir de las cadenas equivalenciales y las fronteras políticas que construyen, los estilos enunciativos y los tópicos que enuncian. Este agrupamiento tendencial permite un mayor ordenamiento y sistematización de las discursividades, sorteando uno de los problemas metodológicos de la teoría laclausiana.

Una segunda operación profundiza en la relativa autonomía que presentan los agentes para corporizar la hegemonía, sin suponer por ello un retorno a una perspectiva racionalista o individualista.<sup>3</sup> A partir de allí, se distingue analíticamente a los actores políticos clave que construyen hegemonía en términos individualizados y desde su nucleamiento en determinadas organizaciones (en este caso, los partidos políticos) que los agrupan a nivel institucional. Esta operación permite posicionar a los referentes clave de la disputa hegemónica dentro de los paquetes de discursos previamente delimitados, lo que habilita a identificar, desde la dinámica política, entre agentes con formas más estructuradas y actores con discursos mixtos, que combinan elementos de dos paquetes de discursos.

La tercera operación distingue planos y niveles para el análisis sociopolítico del discurso (ASPD). Se plantea una diferencia analítica entre el plano lingüístico y el plano no meramente lingüístico, lo que incluye el análisis discursivo de las restricciones de la estructura económica (vinculados al modelo de producción, acumulación y consumo) y del marco institucional (reglas y normas formales), las prácticas sociales de los agentes y sus imaginarios sedimentados. Por último, se realiza una distinción metodológica entre la dimensión de la producción y del impacto hegemónico. A partir de allí, se identifican analíticamente determinados referentes investidos de autoridad política y que presentan en la dinámica política una mayor fuerza performativa (en este caso, De la Rúa y Cavallo), como productores privilegiados de la hegemonía. Al mismo tiempo, se realiza un posicionamiento estratégico de otros actores clave (los referentes de las principales fuerzas político-partidarias) como interpelados, de manera tal de examinar la eficacia interpelativa. El análisis político de los discursos textuales de los constructores privilegiados de la hegemonía y de los actores clave situados como interpelados, en interacción con el estudio de los niveles no meramente lingüísticos de la dinámica política, aporta indicios para analizar el impacto de la operación hegemónica (Fair, 2013).

La estrategia metodológica para el recorte del *corpus* se centra en la elección de determinados momentos políticos clave. Estos momentos clave corresponden a acontecimientos históricos considerados de gran relevancia política. Son seleccionados debido a que generan fuertes transformaciones en la dinámica política, cuyos efectos dislocatorios amplían las disputas de sentidos y la cantidad de agentes políticos intervinientes. Con el objeto de analizar estos momentos clave, se efectúa un corte sincrónico que se inicia el día inmediatamente previo a la visibilidad pública del acontecimiento dislocador y luego se realiza un barrido general de las discursividades que se extiende durante la

semana cronológica posterior a la misma, en los tres principales diarios de circulación nacional. Colocando el eje en la etapa final de la crisis del orden neoliberal en nuestro país, se escogió un acontecimiento nodal de la corta experiencia de la Alianza en el poder, vinculado a la restricción de los depósitos financieros que instauró el gobierno de De la Rúa el 1 de diciembre del año 2001, con el objeto de evitar la fuga masiva de capitales y el inminente derrumbe del modelo de Convertibilidad.

Este trabajo enfatiza en el plano textual del discurso, a partir del análisis de las construcciones lingüísticas escenificadas en el espacio público-mediático. Para ello, se recopiló y analizó un conjunto de declaraciones políticas provenientes de los referentes claves de las fuerzas político-partidarias, en la medida en que sus discursos eran reproducidos en los principales medios de prensa gráfica de circulación nacional (Clarín, La Nación y Página 12). El recorte del *corpus* se extiende entre el día previo a la oficialización pública del bloqueo de los depósitos de los ahorristas, y una semana cronológica posterior, entre el 30 de noviembre y el 9 de diciembre de 2001. De este modo, se privilegia el análisis intensivo y exhaustivo de tres diarios que presentan posiciones ideológicas heterogéneas entre sí. El análisis de los discursos de prensa escrita se complementa con el abordaje del contenido de las normas y resoluciones oficiales del 1 de diciembre de 2001 y con los condicionamientos contextuales no meramente lingüísticos del discurso (factores económicos y sociales de coyuntura, aspectos institucionales, prácticas sociales e imaginarios sedimentados). Ello permite incrementar la complejidad en el análisis político y examinar con mayor profundidad el impacto hegemónico de las interpelaciones oficiales.<sup>4</sup>

## 2. Contextualización histórico-política

El dirigente radical Fernando de la Rúa fue electo como Presidente de la República en las elecciones del 24 de octubre de 1999 mediante la Alianza para el Trabajo, la Justicia y la Educación –en adelante, la Alianza–, una coalición electoral que articuló a la Unión Cívica Radical (UCR) con el Frente del País Solidario (FREPASO) y logró vencer por diez puntos al Partido Justicialista (peronismo). Acontecimientos dislocadores, junto a los efectos socioeconómicos regresivos de la profundización del modelo de Convertibilidad (vigente desde el 1 de abril de 1991), fueron mermando paulatinamente la confianza social en el Gobierno y en la figura presidencial. Por un lado, a mediados del año 2000 se produjo una denuncia de pago de sobornos en el Senado para aprobar una ley de reforma del mercado laboral, que involucraba a representantes clave del oficialismo. La inacción del Presidente frente a la denuncia condujo a la renuncia anticipada del vicepresidente Carlos “Chacho” Álvarez y de algunos de los principales referentes del FREPASO. A partir de allí, se inició una crisis institucional y de legitimidad del gobierno y de la figura presidencial, cuya identidad política se había configurado en estricta oposición a la corrupción (Charosky, 2002; Incarnato y Vaccaro, 2012).

A nivel económico y social, a partir de 2001 el Gobierno profundizó las políticas ortodoxas, a través de recortes salariales y ajustes estructurales en la administración pública y en las jubilaciones que, junto al mantenimiento de la paridad cambiaria y las reformas neoliberales, acentuaron la recesión y la pérdida de competitividad de la economía e incrementaron los niveles de marginalidad y de protesta social (Bonnet, 2008; Piva, 2012; Pucciarelli y Castellani, 2014).

El 14 de octubre de 2001 se llevaron a cabo las elecciones legislativas de medio término. Como un síntoma de la crisis de representatividad política, se produjo el llamado “voto bronca”, que expresó, a través de la masividad del voto en blanco, nulo o impugnado, el profundo descontento social con la Alianza y con la mayor parte de la “clase política”. El resultado de aquellas elecciones le otorgó al Partido Justicialista (PJ) una mayoría en las dos Cámaras y contribuyó a la pérdida de apoyo político del Gobierno, quien obtuvo el tercer lugar, un punto por debajo del “voto bronca” (Cheresky, 2003).

A finales de noviembre, el senador justicialista Ramón Puerta fue elegido institucionalmente para presidir de forma provisoria la Cámara de Senadores.<sup>5</sup> En ausencia de la figura del Vicepresidente (luego de la renuncia de “Chacho” Álvarez y su no reemplazo posterior), Puerta quedó posicionado como virtual Vicepresidente.<sup>6</sup>

### **2.1. La crisis terminal del Régimen de Convertibilidad y la implementación del “Corralito” como último recurso para evitar el derrumbe del modelo**

La implementación de la Ley de Convertibilidad de marzo 1991 logró estabilizar la economía tras los estallidos hiperinflacionarios del período 1989-1990 y le permitió al menemismo radicalizar las reformas neoliberales con un mayor apoyo popular. Desde entonces, la paridad cambiaria fija quedó amalgamada a la estabilidad y ambas se encadenaron de forma orgánica a las reformas estructurales, generando un sólido consenso social sobre la imposibilidad de devaluar la moneda y salir del esquema monetario (Fair, 2014a, 2014b). Durante diez años el modelo de Convertibilidad (1991-2001) se mantuvo en pie mediante el ingreso de capitales externos vía inversión extranjera directa (en su mayor parte, proveniente de capitales especulativos), la privatización o concesión de las empresas públicas (en particular entre 1991 y 1993) y especialmente a través del endeudamiento externo con los organismos multilaterales de crédito, quienes condicionaban los préstamos financieros de su “mejor alumno” a la profundización de los ajustes y reformas neoliberales (Basualdo, 2003; Bembi y Nemiña, 2007).

La Argentina de 2001, con Domingo Cavallo nuevamente al frente del Ministerio de Economía, atravesaba tres años consecutivos de recesión, que se acentuaron por las políticas fiscalistas del Gobierno. El mantenimiento del tipo de cambio fijo, a su vez, le restaba competitividad a la economía nacional frente a la competencia internacional, en particular tras la devaluación monetaria de Brasil de 1999 (Fanelli, 2002: 32). El grado

de endeudamiento externo del Estado superaba la capacidad de pago a los acreedores, y la desconfianza sobre la habilidad estatal para mantener el régimen de Convertibilidad incrementaba el retiro de depósitos del sistema financiero.<sup>7</sup> La pérdida de competitividad de las exportaciones por la sobrevaluación del tipo de cambio, junto a la depresión económica en el mercado interno y la creciente fuga de capitales del sector privado más concentrado, condujo a una merma de los ingresos fiscales, al deterioro del balance comercial y a una fuerte caída del nivel de reservas monetarias, necesario para sostener el sistema de paridad cambiaria fija (Damill, Frenkel y Maurizio, 2002).

En un contexto de incertidumbre sobre la posibilidad de que la Argentina no pudiera continuar abonando su deuda externa y se viera obligada a caer en un *default*, o de implementar una salida devaluatoria del régimen de Convertibilidad, en condiciones de caída de los ingresos tributarios por depresión económica y escasez de reservas para mantener el esquema de caja de conversión, durante el mes de noviembre del 2001 agentes clave del mercado potenciaron la especulación con la moneda nacional, iniciada meses atrás.<sup>8</sup> Estas presiones del *establishment* se tradujeron, en lo que *Página 12* definió como el “Viernes Negro” del 30 de noviembre, en una fuerte corrida cambiaria. La nueva corrida generó una fuga masiva de capitales de empresas y particulares del sistema financiero que alcanzó, en un solo día, un total de 984 millones de pesos-dólares y una salida de depósitos a plazo fijo por 420 millones. Al mismo tiempo, se produjo un derrumbe de los títulos públicos del 8%, una caída de 5,3 puntos de los bonos y acciones de la Bolsa de Comercio, una caída de las reservas monetarias de 1.200 millones de dólares, un incremento de las tasas interbancarias del 250% (que luego aumentó más del 700%) y una cifra record del índice de “riesgo país”, que alcanzó un total de 3.242 puntos, para luego superar los 3.500 puntos (*Página 12*, 30-11-2001 y 04-12-2001; *Clarín*, 01-12-2001).

En el marco de una corrida financiera que, ante la escasez de reservas monetarias, amenazaba con hacer implosionar al sistema de Convertibilidad, el 1 de diciembre de 2001 de la Rúa, y luego Cavallo, anunciaron por televisión la firma de un decreto-ley que disponía una serie de medidas de emergencia que cambiarían el destino del país. Los ejes principales del Decreto 1570/01 establecían los siguientes puntos:

- a) Se prohíben los retiros en efectivo que superen los 250 pesos o dólares estadounidenses por semana por parte del titular o de los titulares del total de sus cuentas en cada entidad financiera, y se establece un máximo de retiro de 1.000 pesos o dólares por mes y por persona para todas las cuentas bancarias.
- b) Los préstamos solo pueden efectuarse en dólares.
- c) Todas las relaciones salariales deben bancarizarse y registrarse en blanco, a cambio de lo cual se devuelve un 5% por la compra con tarjeta de débito.
- d) Se prohíbe cobrar comisiones para traspasar los depósitos de pesos a dólares.

e) Se prohíben las transferencias al exterior, con excepción de las que correspondan a operaciones de comercio exterior, al pago de gastos o retiros que se realicen en el exterior a través de tarjetas de crédito o débito emitidas en el país, o a la cancelación de operaciones financieras (*Clarín*, 02-12-2001).<sup>9</sup>

A continuación, analizaremos los discursos oficiales del Presidente y de su Ministro de Economía, como exponentes clave en la construcción de la hegemonía, para justificar estas medidas. Luego, examinaremos los posicionamientos públicos de los principales referentes de las fuerzas políticas para, finalmente, elucidar la dimensión del impacto hegemónico.

### **3. Los argumentos justificatorios de los exponentes clave del Gobierno (Cavallo y de la Rúa)**<sup>10</sup>

Los referentes clave del gobierno de la Alianza justificaron las medidas decretadas mediante diversos argumentos. Para Domingo Cavallo, Ministro de Economía, el principal objetivo era “reafirmar y profundizar la Convertibilidad”, de manera de brindar “tranquilidad a los ahorristas” (*Clarín*, 01-12-2001). En ese marco, se trataba de “defender”, “preservar” y otorgar “seguridad” al “ahorro argentino” y a la “inversión” de la “gente”, evitando la “historia” de la “fuga de capitales”, sea a través del “retiro masivo de depósitos” para ponerlos en “cajas de seguridad”, o la fuga de capitales al exterior para la “especulación” financiera (*Clarín* y *La Nación*, 02-12-2001; *Página 12*, 02 y 04-12-2001). De este modo, se garantizaba “el buen funcionamiento de la economía” (*Página 12*, 02-12-2001). La meta central apuntaba a evitar el peligro de la devaluación de la moneda, manteniendo “la estabilidad en general de la economía argentina”. Así, mediante la limitación de los depósitos, el Gobierno estaba “demostrando cabalmente” que “ni sueña en abandonar el uno a uno” (*Página 12*, 02-12-2001).

Para reforzar la confianza, Cavallo criticó a la “gente irresponsable que está hablando de devaluación” y pidió al ahorrista que “deje su dinero en los bancos y no preste atención a los agoreros” (*Clarín*, 01-12-2001). Además, sostuvo que “habrá dólares para todo aquel que quiera cambiar sus pesos por dólares” (*Clarín*, 08-12-2001) y no rechazó, como opción final tendiente a “profundizar” la Convertibilidad, la alternativa de la “dolarización” (*Clarín*, 08-12-2001), pero la idea de “devaluación” era “impensable” (*Clarín*, 07-12-2001).

Cavallo señaló, además, que el bloqueo financiero no implicaba un “congelamiento” o una “inmovilización” de los depósitos, ni siquiera una “restricción”, ya que solo se estaba “limitando” su extracción, pero se mantenía la posibilidad de convertir libremente la moneda de pesos a dólares o viceversa. En ese marco, para el Ministro las reformas no afectaban en ningún momento los derechos de propiedad privada (*Página 12*, 02-12-2001; *La Nación*, 02-12-2001). De manera tal que no existía una

“violación” de los “contratos” privados, sino que se buscaba “preservar” y otorgar “seguridad” a los “ahorros”, tal como acontecía “en los países más avanzados del mundo” (*Página 12*, 02-12-2001).

Para fortalecer este argumento, Cavallo afirmó que la medida era meramente “transitoria”, ya que solo iba a durar “90 días”. Constituía, además, una medida “recomendada” por los “organismos multilaterales” para “circunstancias como las que está viviendo la Argentina” (entrevista en *La Nación*, 02-12-2001). Por otra parte, el bloqueo de depósitos, al evitar un retiro masivo de capitales de los bancos, evitaba la “recesión continuada de la economía” (*La Nación*, 02-12-2001). En ese contexto, las reformas eran “reactivantes”, al promover una reducción de las tasas de interés, que limitarían el “drenaje de fondos del sistema bancario” (*Página 12*, 02-12-2001).

Cavallo sostuvo asimismo, que las medidas permitirían generar una mayor confianza en el FMI para destrabar sus préstamos adeudados. En ese sentido, frente a los rumores de *default*, el Ministro se mostraba “optimista”, destacando que la “ayuda” del FMI “va a llegar” para “avanzar con un canje ordenado de la deuda”, todo lo cual permitiría mantener estable al sistema de Convertibilidad (*Página 12*, 02-12-2001; *La Nación*, 02-12-2001).

Finalmente, en ocasiones las medidas eran atribuidas como necesarias y como la única salida posible frente a las presiones políticas de los “fondos buitres”. Según Cavallo, los “fondos buitres” eran los principales “responsables” y “culpables” de la “fuga de depósitos” del 30 de noviembre, realizada con el objeto de “derrotar a la Argentina” (*La Nación*, 03-12-2001). Estos grupos especulativos “nos querían obligar a devaluar el peso” (*La Nación*, 03-12-2001) y “apostaron a la devaluación” (*Clarín*, 03-12-2001). El bloqueo, en ese sentido, constituía una respuesta frente a los “especuladores, que están tratando que se devalúe la moneda y que se cree el caos en el país”. De esta manera, las restricciones eran medidas “ineludibles” y que “requieren las circunstancias” (*Página 12*, 02-12-2001).

En cuanto a las medidas para promover la “bancarización” de las relaciones salariales, Cavallo sostenía que permitirían “modernizar” la economía, fomentando la adopción de “nueva tecnología”, a través del uso (poco habitual hasta entonces) de la “tarjeta de débito”. Además, afirmaba que “en todos los países del mundo la movilización de dinero bancario se hace con tarjeta de débito, o de crédito, o con cheques o con transferencias financieras y el dinero en efectivo solamente se retira para el cambio chico”. Las medidas, en ese sentido, eran las mismas que se empleaban en los países más “avanzados” del planeta, entre ellos “Estados Unidos”. También señalaba que “el dinero bancario es un dinero de mayor calidad que el dinero en efectivo” (*Página 12*, 02-12-2001).

El Ministro sostenía, además, que, en el marco de elevados índices de empleo informal, la medida contribuiría a reducir el trabajo no registrado y a fomentar el “blanqueamiento”

de los trabajadores. Desde su argumentación, este “blanqueamiento” incrementaría la “recaudación” impositiva del Estado y ayudaría a que “no haya recesión” (*Página 12*, 02-12-2001). De este modo, el Gobierno estaba “luchando” contra el problema de la “evasión” impositiva (*Página 12*, 04-12-2001) y también contra la recesión económica.

Fernando de la Rúa también buscaba generar “confianza” y “tranquilidad” en los “mercados” de que “la paridad cambiaria entre el peso y el dólar se mantendrá firme como hasta ahora”. Además, rechazaba las “falsas versiones” sobre una posible devaluación, que “quedan desvirtuadas por los hechos” (*Clarín*, 01-12-2001). Las medidas tomadas se vinculaban, a su vez, al “exitoso” canje de la deuda, que suponía “un resultado espectacular” y mostraba que “estamos ganando la batalla” contra los “especuladores” (*La Nación*, 02-12-2001).

El Presidente, sin embargo, incorporó dos elementos diferenciales en relación al discurso de Cavallo. En primer lugar, incluyó una modalidad deontológica (basada en el deber ser) (Verón, 1987), referida al “deber de preservar la economía y el patrimonio de los más débiles, sus salarios y jubilaciones” (*Página 12*, 04-12-2001). En segundo término, ligó el mantenimiento de la Convertibilidad a una “convocatoria” a la “concertación” política, que instaba a “reunir” a “todos los sectores del país” para alcanzar la “unidad nacional” (*La Nación*, 02-12-2001). Esta instancia era definida como “más necesaria que nunca” y asociada a un sentido ético de “responsabilidad y compromiso”<sup>10</sup> (*La Nación*, 08-12-2001).

#### **4. Posicionamientos de los referentes clave de las fuerzas políticas**

##### **4.1. Los posicionamientos dentro del radicalismo**

Dentro del radicalismo existía una fuerte disputa ideológica (Dikenstein y Gené, 2014). Las medidas decretadas el 1 de diciembre del 2001 acentuaron las divergencias. Por un lado, las reformas eran apoyadas por algunos referentes del partido, priorizando los argumentos políticos sobre la necesidad de concertación social. Ángel Rozas, Gobernador de la Provincia de Chaco y titular del Comité Nacional de la UCR, se refirió a la existencia de “inconvenientes económicos”, pero luego sostuvo que era “probable” que disminuyeran a futuro, “si comienza a consolidarse la reprogramación de la deuda, si se avanza en la búsqueda del consenso, y si ese consenso se convierte en políticas de Estado”. De lo que se trataba era de encontrar “propuestas superadoras”, en lugar de “la perversidad de esperar que al otro le vaya mal”. Esta crítica se dirigía implícitamente a la oposición peronista y sus “especulaciones” sobre el destino del país, que priorizaban las cuestiones personales. En ese sentido, frente a las críticas a la figura presidencial, el Gobernador advertía que “si le va mal a De la Rúa, no le va a ir bien al peronismo ni al país” (*La Nación*, 03-12-2001).

El 6 de diciembre, el jefe de bancada de la UCR le pidió a De la Rúa que convocara de forma urgente a una mesa de concertación nacional “para sacar al país de la grave

crisis que padece”. A partir de un documento aprobado por el Comité Nacional del partido, propuso que la Iglesia Católica fuera la “garante moral y espiritual” de una eventual concertación con “sectores sindicales y empresarios”, junto a “los partidos”, convocando al “diálogo” para realizar un “acuerdo nacional”. Este acuerdo establecía como “objetivo nacional” la “reprogramación de la deuda” externa (*Clarín*, 07-12-2001), buscando un “margen de maniobra para lograr una reactivación”, pero “sin salir de la Convertibilidad” (*Clarín*, 08-12-2001).

Ricardo Colombí, Gobernador de la Provincia de Corrientes, asumió un discurso más crítico que el del gobernador chaqueño. En una entrevista realizada en *Página 12*, reconoció que “la crisis golpea muy fuertemente a provincias como la nuestra”. En ese marco, pidió un “cambio de Ministro”, en referencia a Cavallo, “para restablecer una confianza que se ha perdido”, y su reemplazo por un “economista con sentido social”. Sin embargo, las críticas no se extendieron a la figura presidencial. En ese sentido, frente a la pregunta sobre si creía que “De la Rúa va a terminar su mandato”, Colombí respondió “tiene que terminarlo” y que “hay que hacer todo lo posible” para ello, porque “en caso contrario, no se va a ver perjudicada una persona o un partido, sino el país”. Según el Gobernador, el Presidente no era el “culpable” de la crisis, sino que se trataba de “la crisis de un sistema que empezó hace mucho tiempo”. En ese marco, responsabilizaba al sistema financiero: “Hicimos todo lo que nos pidieron, pero no fue posible dar respuesta a los criterios de la banca internacional y uno de los grandes responsables es el sistema financiero, que fue víctima de su propio engendro”. La propuesta frente a la crisis consistía en “consolidar el gobierno” y “tomar medidas que benefician a la gente” (*Página 12*, 08-12-2001).

Rodolfo Terragno se constituyó en los años 90 en uno de los principales críticos de la Convertibilidad, manteniendo en 1993 un debate con el propio Cavallo en torno a los peligros de conservar el “yeso” del 1 a 1 (Fair, 2014a). En contraste con el discurso oficialista, Terragno consideró que las medidas del 1 de diciembre, a las que calificó como un “semi-congelamiento” de los depósitos, no eran “reactivantes”, sino “recesivas”. En ese sentido, no se iban a traducir en “mayor recaudación”. Pero tampoco iban a permitir el retorno de la confianza de los “mercados” y de los acreedores, en el momento en que, tal como lo indicaban los índices de “riesgo país”, el pago de la deuda externa era “insostenible”:

*Los acreedores saben que el servicio de la deuda es insostenible, que Argentina se niega a reestructurarla, que el canje es un mero paliativo y que todas las medidas que se toman, desde bajar sueldos hasta semi-congelar depósitos, son medidas recesivas, que se van a traducir en menos recaudación. Esto es el perro que se muerde la cola*  
(*La Nación*, 02-12-2001).

El senador radical presentó una fuerte crítica al modelo económico, recordando que poco antes se había realizado un ajuste salarial a los trabajadores (en relación a la ley de déficit cero de julio de 2001) y ahora se le impedía a la “gente” el retiro de sus depósitos con el único objetivo de “pagar a los acreedores”:

*Nos quedamos sin crédito internacional; tenemos el riesgo país más alto del planeta; estamos tratando de parar una sangría de depósitos; hubo rebaja de sueldos; rebaja de jubilaciones; ahora no se le deja sacar a la gente la plata del banco. Todo para pagar a los acreedores.*

*(La Nación, 02-12-2001).*

El “gran problema de la Argentina” era el modelo económico, que había “fracasado definitivamente”:

*No entiendo cómo no decimos basta, esto no va más, esta política no funciona, ya fracasó. ¿Qué hace falta para que admitamos que esta política ha fracasado definitivamente?*

*(Clarín, 03-12-2001).*

Según Terragno, la política económica estaba “equivocada”, en el momento en que, por un lado, “cada vez que hubo un ajuste se dijo que iba a generar confianza e iba a bajar el riesgo país” y, por el otro, “el riesgo país está diciendo que los mercados consideran que no hay en la tierra ninguna deuda más incobrable que la Argentina” (*La Nación*, 02-12-2001). En ese marco, los indicadores fácticos de “riesgo país”, la ausencia de préstamos monetarios del FMI frente a la incapacidad de pago y el “drenaje” de depósitos del sistema financiero, ponían en evidencia que la política de la confianza del Gobierno había fracasado, y que este nuevo intento de hacer los deberes con los acreedores solo promovía una mayor recesión. Frente a este panorama, Terragno reclamó un cambio radical en el rumbo vigente (*La Nación*, 02-12-2001 y 03-12-2001), profundizando un discurso que venía enarbolando desde la etapa de sedimentación del orden neoliberal.

El senador Leopoldo Moreau también manifestó su rechazo a las restricciones a los depósitos, medidas que eran “tardías” para “frenar el drenaje de divisas” y restablecer la confianza de los acreedores, ya que “no es lo mismo encarar la reprogramación de los pagos de la deuda con 27 mil millones de dólares de reserva, que pagarlo con 17 mil, en una caída que venía en picada”. Además, las medidas eran consideradas “recesivas”, ya que contribuían a la “contracción de la demanda”, que “caerá hasta el infinito”, y a la “imposibilidad de acceder al crédito”. De este modo, iban a producir “secuelas gravísimas” sobre el “empleo

y la producción”, generando un “saldo fenomenal en la desocupación” y “un escenario de brutal recesión” (*La Nación*, 02-12-2001 y 03-12-2001).

Al igual que Terragno, Moreau vinculaba al “Corralito” con la implementación de un modelo que había conducido a “una crisis económica de carácter terminal”. En ese sentido, “el problema del gobierno de Fernando de la Rúa es que, además de la herencia, se hizo cargo del modelo, con Cavallo incluido” (*Clarín*, 03-12-2001). Lejos del optimismo oficialista, Moreau centró la crítica en el “mesianismo de Cavallo”, cuya política económica estaba llevando al país a “una cesación de pagos encubierta, a una devaluación encubierta y a una dolarización encubierta” (*La Nación*, 03-12-2001; *Clarín*, 03-12-2001).

A pesar de incluir en esta crítica a la Convertibilidad, el senador radical conservó el apoyo al objetivo del equilibrio fiscal. Sin embargo, este objetivo no podía realizarse mediante un “hachazo”, sino que se debía promover mediante “una mayor dinámica de la economía”, generando “más crecimiento” y “más inversiones”. Además, como un modo de descomprimir la crisis, propuso la reducción “a la mitad” del “gasto de la política”, restringiendo los gastos de las “legislaturas”, los “concejos deliberantes” y “el Congreso” (*La Nación*, 02-12-2001).

Moreau también apoyó la continuidad presidencial. En ese sentido, sostuvo que “sería un verdadero despropósito” la renuncia del presidente de la Rúa, ya que a la crisis económica se le sumaría “una crisis política institucional”, lo que pondría en peligro “el destino de la Argentina”. A cambio, propuso la realización de un gobierno de “salvación nacional”. Este gobierno de unidad, que debía “tener al Presidente como eje”, implicaría llevar a cabo un “compromiso” entre “los partidos políticos” y los “sectores sociales” para “mantener durante el resto de este período institucional y el próximo, siete u ocho políticas de Estado” (*La Nación*, 02-12-2001).

El ex presidente Raúl Alfonsín había sido uno de los ideólogos y principales referentes de la Alianza. Sin embargo, con el desplazamiento de los núcleos frepasistas y la articulación con el ala neoliberal cavallista en los primeros meses del 2001, había radicalizado sus críticas al modelo económico y social. En las semanas previas a conocerse las medidas del 1 de diciembre, Alfonsín reclamó que se establecieran “tres puntos básicos en los que podamos coincidir todos”, que debían “transformarse en políticas de Estado”. Esos ejes se centraban en la necesidad de efectuar una “reestructuración de la deuda”, la “recuperación de la economía” y la “universalización de los servicios sociales” (*Página 12*, 30-11-2001). Luego de conocerse el decreto oficial, y la negativa del FMI a prestar financiamiento a la Argentina, Alfonsín colocó el eje de las críticas en la figura de Cavallo, que “a esta altura no resulta creíble ni adentro ni afuera”, aunque destacando que “no me alegra que fracase” (*Clarín*, 07-12-2001).

#### 4.2. Los posicionamientos de los referentes del FREPASO y del ARI

Entre los referentes políticos que formaban parte del Frente del País Solidario (FREPASO), las críticas al modelo económico y social se habían radicalizado desde la designación de Cavallo al frente del Ministerio de Economía. Sin embargo, durante la crisis de diciembre del 2001 pocos cuestionaban públicamente las nuevas medidas. Una de los pocos exponentes de este espacio era la ex funcionaria aliancista Alicia Castro. Castro señalaba que las medidas económicas “sólo sirven para proteger al sistema financiero, profundizan la recesión y afectan a los pequeños y medianos empresarios y comerciantes”. Sin embargo, agregaba argumentos jurídicos típicamente liberales, vinculados a la “inconstitucionalidad” de las medidas y al intento “confiscatorio” del decreto, que “violaba” la “ley de intangibilidad de los depósitos” y el “derecho de propiedad”. En ese marco, la diputada solicitaría una medida cautelar para retirar de su cuenta bancaria la totalidad de su salario (*Página 12*, 04-12-2001 y 05-12-2001).

Una segunda referente del espacio crítico fue la dirigente chaqueña Elisa Carrió, quien formaba parte de Argentinos por una República de Iguales (ARI), un pequeño partido de centroizquierda. La diputada arista sostenía que, lejos de beneficiar a la “gente”, las restricciones buscaban “sostener el sistema bancario, que se caía el viernes por la fuga de depósitos, reteniéndoles a los argentinos que confiaron en el sistema legal”. En ese sentido, las medidas representaban “el final” (*La Nación*, 03-12-2001). Carrió, además, afirmaba que De la Rúa “gobierna para los intereses concentrados, como gobernó (Carlos) Menem” (*Clarín*, 03-12-2001).

Otro referente clave que había formado parte de la Alianza y luego se había alejado, en el marco de la designación de Cavallo en Economía, era el Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Aníbal Ibarra. Ibarra cuestionaba la política de ajuste ortodoxo del gasto público por estar dirigida únicamente al pago de la deuda externa al FMI y reclamó la puesta en marcha de un “proyecto nacional de desarrollo”, que debía basarse en el consenso entre los sectores de la “producción” y el “trabajo” (Aníbal Ibarra, “Hace falta consenso para lograr el desarrollo”, nota en *Clarín*, 30-11-2001).

Una vez conocidas las medidas del 1 de diciembre, Ibarra sostuvo que “el gobierno no consiguió generar confianza en la sociedad, por eso pretende hacerlo por decreto”. Por un lado, justificó la necesidad de preservar el sistema financiero (“Es entendible que quiera evitarse el crac financiero”). Sin embargo, cuestionaba sus efectos regresivos sobre la economía local (“las medidas dispuestas significan, en lo inmediato, eliminar la economía informal y, prácticamente, anula las transacciones en efectivo, que no son pocas”). Lejos de promover la rápida “bancarización”, su efecto iba a ser un “achicamiento” de la economía, lo que conduciría a “más recesión” y “nuevos despidos”, principalmente en relación a “aquellos que trabajan en negro” (*Clarín*, 03-12-2001). En los días subsiguientes, Ibarra reflató la necesidad de alcanzar un acuerdo político amplio,

aunque preservando la legitimidad del mandato presidencial, de manera tal que “más allá de los programas económicos que se adopten o de las críticas que podamos hacer, De la Rúa debe cumplir su mandato” (*Clarín*, 07-12-2001).

#### **4.3. Los posicionamientos de los referentes del justicialismo**

En el justicialismo existían fuertes divergencias internas en torno a la estrategia política y los posicionamientos frente al modelo económico y social (Raus, 2014). Un primer sub-grupo articulaba a un conjunto de senadores y diputados del peronismo que mantenían una perspectiva de cohabitación y oposición constructiva con el Gobierno. Sin embargo, la publicación del decreto del 1 de diciembre acentuó las críticas políticas. Uno de los referentes clave de este sector era el senador santafecino Oscar Lamberto, quien sostuvo que las restricciones financieras eran un “gran error” y las consideró una “incautación de los depósitos”, que van a “traer despelote” (*Clarín*, 03-12-2001). Lamberto afirmó que el Gobierno “está cada vez más solo” y rechazó también la estrategia de bancarización, debido a que requería un cambio “gradual” para “cambiarle el hábito a la gente”, en lugar de intentar “instrumentarlo de prepo” (*La Nación*, 02-12-2001 y 03-12-2001). Según Lamberto, el problema central de la economía era la falta de confianza de los inversores externos, ya que si un inversor “tiene plata colocada en la Argentina y se entera que le están cambiando la reserva por papelitos, ¿qué hace?”. Sin embargo, en una entrevista realizada unos días después en *Página 12*, retomaría el argumento central del Gobierno, contraponiendo a los “operadores del mercado” que “especulan” y pretenden generar un “caos”, frente al apoyo de las mayorías que “apuestan a la estabilidad”, la “paz” y la “previsibilidad” (*Página 12*, 06-12-2001).

El senador José Luis Gioja criticó las medidas de “bancarización”, que “pegan mucho más duro” en las provincias que en la Capital, “porque hay mayor informalidad” laboral (*Página 12*, 05-12-2001). El diputado José María Díaz Bancalari relacionó el decreto al “terrorismo económico” y a la “tiranía financiera”, y criticó acremente el “estilo dictatorial” y “la metodología de facto” de un Gobierno “que no escucha el clamor de la mayoría empobrecida” (*Página 12*, 05-12-2001). El diputado Miguel Ángel Toma advirtió que si el Gobierno “llegara a echar manos de las reservas” del Banco Central, su partido podría realizar una presentación ante la Justicia (*La Nación*, 03-12-2001). El diputado José Pampuro, por su parte, criticó al Ministro de Economía, porque “llegó al Gobierno sin un plan” y “está emparcando todos los errores” (*Página 12*, 03-12-2001).

Pese a las críticas a las medidas y el reclamo para la libre disposición de los salarios, estos exponentes del peronismo no alegaron el fracaso del modelo económico, ni elaboraron propuestas alternativas. Incluso, apoyaron expresamente la permanencia de la Convertibilidad. Así, en medio de la profundización de la crisis de legitimidad del gobierno, los diputados Ramón Puerta y Eduardo Camaño y el senador José Luis Gioja destacaron los “difíciles momentos” del país y reclamaron la libre disposición de los salarios en los bancos. Sin

embargo, al mismo tiempo “exigieron” al Presidente que preservara las reservas monetarias del Banco Central, que eran “patrimonio de todos los argentinos”, sentando una posición firme en defensa del sistema de Convertibilidad. Como señaló Gioja, el PJ procuraba mantener la calma, porque “no es nuestra intención acelerar el *default*, y no creo que nadie esté pensando en devaluar ni en dolarizar” (*Clarín*, 07-12-2001).

En el marco del apoyo a la gobernabilidad del sistema, el acuerdo en la bancada justicialista incluía un respaldo a la continuidad de De la Rúa hasta que terminase su mandato constitucional. Como sostenía el flamante titular de la Cámara de Diputados, Eduardo Camaño, el PJ pretendía ser “garantía de gobernabilidad” (*Página 12*, 06-12-2001), de manera tal que la crítica no incluía un reclamo público de renuncia del Presidente. Pero además, más allá de criticar el “corralito”, este sector tampoco proponía medidas económicas diferentes porque, en palabras del diputado Humberto Roggero, “alguien lo tomaría como un plan alternativo desestabilizante”. En cambio, centaban las críticas en la figura del Ministro de Economía, sosteniendo que “nadie moverá un dedo para sostener a Cavallo”. En ese sentido, la única propuesta concreta se limitaba a iniciar un debate en torno a la “derogación de la ley de Facultades Delegadas” al “superministro”, acordadas por el Congreso en marzo 2001 (*Clarín*, 07-12-2001).

El segundo sub-grupo dentro del peronismo era el menemista, liderado por Carlos Menem y su círculo íntimo de colaboradores y aliados políticos. El ex Presidente asumió un diagnóstico de “crisis”, signado por el “desconcierto” y el “desbande orgánico” de la “alianza gobernante” (*Clarín*, 30-11-2011). Una vez conocidas las disposiciones del oficialismo, juzgó “recesivas” las medidas y reclamó al gobierno “reconstruir el poder político” como “condición indispensable para la gobernabilidad”. A través de un comunicado del Consejo Nacional Justicialista, que también llevaba las firmas de los dirigentes Eduardo Bauzá, César Arias y Rubén Marín, Menem aseguró que las medidas “no alcanzan ni por asomo para enfrentar y resolver las formidables dimensiones de la dramática situación que agobia a la Argentina”. Desde este discurso, las medidas eran vinculadas a un “abrupto cambio en las reglas de juego”, que “profundizará la recesión, golpeará a las economías regionales, disminuirá la inversión y el consumo interno, aumentará el desempleo y los niveles de pobreza” (*Página 12*, 05-12-2001).

Menem (quien el 20 de noviembre de 2001 había sido liberado de su prisión domiciliaria en la quinta de la localidad de Don Torcuato, por motivo de la venta ilegal de armas a Ecuador y Croacia), sostenía que “la gente quiere una respuesta” (*Clarín*, 08-12-2001). La propuesta, producto de una reunión conjunta entre los referentes justicialistas Rogelio Frigerio, Diego Estévez, Eduardo Menem, Daniel Scioli, Carlos Corach, Eduardo Bauzá y Ana María Mosso, consistía en tres ejes centrales. En primer lugar, la fuerte oposición al impulso de una nueva ley de acefalía, o de cualquier otra medida que afectara la “estabilidad institucional”. De lo que se trataba era de

“acompañar críticamente” al gobierno y garantizar la continuidad presidencial, para procurar competir en las elecciones a realizarse en el año 2003. En segundo término, la “inconveniencia” de lanzar una dolarización, en el marco del “deterioro” de las reservas, que “no llegan a cubrir el total de la circulación monetaria”. Por último, la necesidad de una reforma tributaria, que tenga por objetivo la “simplificación” y la “reducción de impuestos” (*Clarín*, 08-12-2001). Menem mantenía la misma cautela sobre las cuestiones político-institucionales. En ese sentido, rechazaba toda posibilidad de modificar la ley de afección, expresándose “totalmente en desacuerdo” con ese planteo (*Página 12*, 08-12-2001). De manera tal que la inicial propuesta del senador Eduardo Menem de realizar una “convocatoria a una asamblea legislativa” para elegir a un reemplazante de de la Rúa (*Página 12*, 03-12-2001), quedaba descartada por Menem y los principales referentes del espacio menemista.

Un tercer subgrupo lo constituían los 14 gobernadores del PJ. Un referente clave de este espacio, por su poder político y territorial, era Carlos Ruckauf, gobernador de la Provincia de Buenos Aires y ex vicepresidente de Carlos Menem. Ruckauf caracterizó a las decisiones del 1 de diciembre como “equivocadas”, “injustas” y “recesivas”, porque “quitan gran cantidad de dinero del mercado” (*La Nación*, 03-12-2001). Lejos de reactivar la economía, generarían “una baja en la recaudación de impuestos”, lo que, a su vez, “atentará contra las economías provinciales” (*Página 12*, 05-12-2001). Además, las medidas eran, a su juicio, tardías (“como de costumbre, las medidas llegan tarde”) y afectaban al “que trabaja y cobra en pesos”, que “está en una situación muy grave” (*La Nación*, 03-12-2001). En el marco de estas críticas, Ruckauf respondió al optimismo de de la Rúa –quien en su mensaje por televisión señalaba que “estamos ganando” frente a los “especuladores”–, afirmando que “nos dicen que estamos ganando y en realidad estamos perdiendo”. La crítica se centraba en la figura de Cavallo, a quien acusó de “ir a una negociación internacional dispuesto a entregarlo todo” (*Página 12*, 08-12-2001). Sin embargo, Ruckauf rechazó cualquier intento de devaluar la moneda, ya que “destruiría a las empresas que se endeudaron en dólares para modernizarse, y además costaría muchos puestos de trabajo” (*Clarín*, 01-12-2001).

El Gobernador de Santa Fe, Carlos “Lole” Reutemann, se refirió al “tope” en el retiro de depósitos como “una medida impactante” que “termina con el discurso del libremercado de Cavallo” y “pone en evidencia que el Gobierno no tenía las cosas tan controladas como decía”. Sin embargo, justificó la medida en la necesidad de garantizar la estabilidad del sistema financiero frente a la fuga de depósitos (“Algo tenían que hacer, porque si el lunes llegara a continuar la tendencia de retiro de depósitos, se caería todo a pedazos”) (*La Nación* y *Página 12*, 03-12-2001).

Otros referentes, en cambio, eran mucho más radicalizados y consistentes en sus críticas. Néstor Kirchner era uno de los gobernadores más “rebeldes” frente al modelo

económico de los 90. El gobernador de Santa Cruz vinculó las restricciones de depósitos con el derrumbe de todo el sistema financiero (“se acabó el sistema de depósitos a plazo fijo en la Argentina. Así de simple y así de grave”). Frente a la pregunta de “¿Cómo ve la limitación para retirar depósitos?”, respondió:

*Una gran defraudación a la gente, que perjudica a los ahorristas de todos los tamaños, sin excepción, dinamita el sistema de depósitos a plazo fijo y hace trizas esa seguridad jurídica que este gobierno se jacta de ofrecer a los inversionistas (...). Este es un secuestro de dinero por parte del Gobierno, similar al que nos hicieron a las provincias con la coparticipación. Y demuestra lo poco que vale la ley en la Argentina actual. Así como se violó la ley de Coparticipación, ahora se viola la ley de intangibilidad de los depósitos.*

*(Página 12, 03-12-2001).*

A diferencia de otros dirigentes del peronismo, Kirchner cuestionó radicalmente al menemismo por “imponer” un “sistema” basado en la “concentración económica y la distribución injusta del ingreso” y estar gobernado por el “poder financiero”. Este “modelo de acumulación y poder” era el mismo que continuaba “intocado” durante el gobierno de De la Rúa:

*A medida que fue pasando el tiempo, se pudo ver claramente que en la Argentina se estaba imponiendo un nuevo modelo de acumulación y poder, cuyos actores eran los opuestos a los que habían elegido a Menem presidente. Un esquema que ya estaba muy claro en el segundo mandato y siguió después, en el gobierno de de la Rúa. Y continúa intocado.*

Como alternativa, Kirchner destacó la necesidad de establecer una “nueva forma de construir el poder político en la Argentina”, que debía “cambiar el modelo” de acumulación y realizar una nueva “recomposición de las alianzas”, cuyos actores debían ser “los opuestos a los que habían elegido a Menem presidente” (Página 12, 03-12-2001). En el marco de críticas radicalizadas al modelo económico y social, Kirchner también rechazó el discurso de concertación política promovido por el oficialismo y algunos legisladores del peronismo. En ese sentido, se distanció de la llamada “Banda del Senado”, cuyo principal exponente era el senador justicialista Augusto Alasino, vinculándola al empleo de “canonjías”, como ocurrió con la ley de reforma laboral, sospechada de haber sido aprobada mediante el pago de sobornos –cuestión señalada en páginas anteriores-. Según el dirigente santacruceño, ese “concordato” le había dado “viabilidad a

una Argentina cada vez más ilegal e injusta”. Sin embargo, respondiendo a las críticas del gobernador Rozas a la “irresponsabilidad” del PJ, Kirchner negó estar promoviendo un “golpe institucional”; “quienes hablan de golpe entienden poco lo que está pasando en la Argentina”. Según el Gobernador, el reclamo de “governabilidad no se debe garantizar solamente para De la Rúa. Se debe garantizar para las 24 gobernaciones y, dentro de éstas, para las 14 que ejerce el justicialismo”, que constituía “la primera minoría en la Argentina”; afirmó, asimismo, que la “gente” sabía quiénes tenían una “ineptitud para gobernar”, en relación al gobierno de de la Rúa. Lejos de reclamar la renuncia presidencial, para Kirchner había que “tener el coraje” para “renovar fuertemente esa clase política”, venciendo a “los aparatos” y a “las estructuras millonarias que están por detrás” de los “dirigentes tradicionales”, entre los que incluyó a “los viejos liderazgos del radicalismo”, pero también del “peronismo” (*Página 12*, 03-12-2001).

#### **4. Los tópicos en disputa en las principales fuerzas políticas durante la crisis de diciembre de 2001**

##### **4.1. Las medidas oficiales del 1 de diciembre**

Uno de los ejes de la disputa público-mediática se centró en las medidas decretadas por el Gobierno. Cavallo y de la Rúa legitimaron esas disposiciones mediante los siguientes argumentos:

##### **1) Las restricciones de los depósitos financieros:**

- a) Evitaban la extracción masiva de fondos del sistema bancario, sea para ponerlos en cajas de seguridad o en el colchón, o para fugarlos al exterior. De este modo, las medidas reafirmaban la Convertibilidad, beneficiando al conjunto de los argentinos.
- b) Al frenar la fuga de depósitos y mantener la Convertibilidad, preservaban el ahorro de la gente y de la inversión en la Argentina. De este modo, garantizaban una tranquilidad para los ahorristas, evitando que el país ingresara en una situación de caos.
- c) Al ratificar la vigencia de la Convertibilidad, contribuían a conservar la estabilidad y desterraban cualquier hipótesis de devaluación de la moneda.
- d) Eran medidas reactivantes de la economía, al promover una reducción de las tasas de interés, frenando el drenaje de capitales del sistema bancario.
- e) Constituían una defensa frente a los ataques especulativos de los fondos buitres, quienes buscaban generar una devaluación.
- f) No representaban ninguna inmovilización o congelamiento de los depósitos, sino una limitación de la extracción de dinero, ya que si un ahorrista tenía depósitos en pesos, podía pedir que se lo denominaran en dólares, y el banco estaba obligado a dolarizar los depósitos sin cobrarle ninguna comisión. La gente,

además, podía hacer lo que quisiera con ese dinero, aunque a través de un cheque, transferencia bancaria, tarjeta de crédito o de débito.

g) Se trataba de una limitación temporaria y transitoria de los depósitos, que sólo iba a durar 90 días.

h) Al ser una limitación temporaria, las medidas no violaban ningún contrato.

i) Eran medidas recomendadas por los organismos multilaterales para circunstancias como las que estaba viviendo la Argentina.

## 2) La bancarización de las relaciones salariales, por su parte:

a) Contribuía al funcionamiento de un sistema de pagos como en los países más importantes del mundo, lo que constituía un avance hacia la modernización.

b) Seguía el ejemplo de casi todos los países del mundo (incluido los Estados Unidos), que promueven la movilización de dinero bancario a través de la tarjeta de débito, de crédito, con cheques o transferencias financieras.

c) Tenía en cuenta que el dinero bancario es un dinero de mayor calidad que el dinero en efectivo.

d) Contribuía a reducir el trabajo no registrado y a fomentar el blanqueamiento de los trabajadores, lo que iba a aumentar la recaudación de impuestos y combatir la recesión.

e) Al fomentar el uso de la tarjeta de débito, iba a generar mayor confianza en la gente y en los inversores sobre la Argentina, aumentando las reservas y contribuyendo a mantener la Convertibilidad.

Los posicionamientos de los exponentes clave de las fuerzas políticas, por su parte, pueden ser agrupados en dos paquetes. Por un lado, se hallaban los discursos favorables a las medidas del Gobierno. Estos discursos eran representados por una porción minoritaria de diputados, senadores y gobernadores peronistas y radicales que asumían, de manera directa o indirecta, una posición favorable o aprobatoria de las restricciones, ya que:

a) Aumentaban la confianza social en torno a la conservación de la estabilidad y del sistema de Convertibilidad.

b) Algo había que hacer para frenar la tendencia al retiro de depósitos, porque sino a los pocos días el sistema se iba a caer a pedazos.

c) Evitaban el peligro de la devaluación y/o de caída en el *default*.

Por el otro, una mayoría de actores clave, liderados por una porción de la dirigencia política del PJ, el frepasismo y el radicalismo no delarruista, rechazaban las medidas, en razón de que:

a) Lejos de ser limitaciones temporarias, representaban un secuestro o incautación del dinero de los ahorristas o, a lo sumo, un semi-congelamiento, que no le

permitía a la gente retirar la plata del banco.

b) Lejos de ser reactivantes, eran medidas recesivas, que iban a reducir la recaudación en el Estado, contraer la demanda y la inversión e imposibilitar el acceso al crédito.

c) Como consecuencia de su impacto regresivo sobre la demanda, el consumo interno y el crédito doméstico, iban a producir graves secuelas sobre el nivel de empleo y la producción, incrementando la desocupación y la pobreza.

d) Eran insuficientes para generar confianza en los acreedores y evitar el *default*, debido al aumento record del riesgo país y la existencia de un nivel de endeudamiento insostenible.

e) Eran inadecuadas para generar confianza en la sociedad, al pretender hacerlo por decreto.

f) Eran tardías para frenar el drenaje de divisas y conservar la confianza de los acreedores, debido a la pérdida de reservas del Banco Central.

g) Eran inconstitucionales, al violar la ley de intangibilidad de los depósitos y el derecho de propiedad privada.

h) Constituían un abrupto cambio en las reglas de juego y una defraudación a la gente, que perjudicaba a los ahorristas de todos los tamaños sin excepción, dinamitaba el sistema de depósitos a plazo fijo y el discurso oficial sobre la seguridad jurídica.

i) La bancarización, por su parte, significaba eliminar la economía informal y anular las transacciones en efectivo, lo que se iba a traducir en más despidos, principalmente en aquellos sectores que trabajaban en negro. Además, requería un cambio gradual para modificar el hábito a la gente, en lugar de instrumentarlo de manera forzada.

#### **4.2. La crisis económica y las alternativas políticas**

Casi todos los exponentes clave de las fuerzas políticas aceptaban la existencia de algún tipo de desequilibrio económico y la mayor parte cuestionaba las medidas del 1 de diciembre. Sin embargo, una porción de ellos, pese a criticar el “Corralito”, no cuestionaba al modelo de Convertibilidad, apoyando tácitamente el rumbo de las reformas y ajustes neoliberales. Algunos de estos referentes replicaban los ejes centrales del discurso presidencial, respaldando la convocatoria a realizar una concertación entre las fuerzas políticas para establecer un marco de gobernabilidad (Roggero, Gioja, Lamberto, Camaño).

Otros actores clave asumieron un discurso más crítico, que vinculaba la restricción de depósitos con el “fracaso” del modelo económico y social (Terragno, Moreau) y adoptaron una visión pesimista sobre el futuro (Carrió, Ruckauf, Ibarra). En algunos casos, más radicalizados, rechazaban los reclamos oficialistas de concertación política y pedían un cambio general del modelo de acumulación para favorecer a la producción nacional (Kirchner). A la hora de construir alternativas en términos de políticas públicas, las propuestas se centraron en el reclamo de realizar una renegociación de la deuda externa

y la universalización de los servicios sociales (Alfonsín) y (¿o?) una política expansiva combinada con un ajuste del gasto de la política (Moreau). Sin embargo, estos referentes críticos rechazaban, o bien no reclamaban explícitamente, una salida devaluacionista.

#### **4.3. La continuidad de Cavallo y/o de de la Rúa**

Un subtema de debate se vinculó al responsable de la crisis y a la continuidad de los gestores del modelo. Para algunos, el principal responsable de la crisis era Cavallo (Alfonsín, Ruckauf, Pampuro) y la solución consistía en reemplazarlo por un Ministro de Economía más heterodoxo, que tuviera una visión “social” (Colombí), o derogar sus “Superpoderes” (Roggero). Para otros, el problema era el modelo económico, que había fracasado (Moreau) y requería un cambio general (Kirchner, Terragno). Algunos referentes del peronismo, como Eduardo Menem, plantearían inicialmente un debate sobre la continuidad presidencial. Sin embargo, más allá de estas excepciones aisladas, existía entre los actores clave un acuerdo general para mantener a De la Rúa como Presidente en los dos años que le restaban de mandato y conservar la estabilidad institucional, evitando toda alternativa destituyente.

### **5. Los paquetes de discursos y los posicionamientos de los referentes clave**

Agrupando conceptualmente las discursividades de los referentes de las fuerzas político-partidarias, se pueden identificar dos paquetes de discursos. El primero de ellos, de matriz económica ortodoxa, presenta las siguientes características:

- a) Justifica las restricciones oficiales, o bien las critica moderadamente, aunque sin cuestionar al modelo económico.
- b) Apoya explícita o tácitamente la Convertibilidad y el rumbo general de las reformas estructurales, aunque en algunos casos reclama profundizar la desregulación económica o el ajuste fiscal.
- c) Promueve la paz social y la búsqueda de acuerdos políticos para concertar un conjunto de cuestiones mínimas de gobernabilidad, incluyendo el apoyo a la estabilidad del sistema financiero para lograr la confianza del FMI, conservar el régimen democrático y la continuidad del mandato presidencial.
- d) Presenta un estilo político dialógico y consensual y una óptica optimista sobre el futuro.
- e) Rechaza los proyectos devaluacionistas y dolarizadores.

El segundo paquete de discursos, de matriz heterodoxa, presenta las siguientes características:

- a) Cuestiona las restricciones oficiales del 1 de diciembre.
- b) Cuestiona el modelo económico y el rumbo general del Gobierno, reclamando

políticas más activas o la construcción de un modelo de desarrollo alternativo, desde una visión heterodoxa vinculada a la defensa de la producción nacional, el mercado interno y el trabajo.

- c) En ocasiones cuestiona a la Convertibilidad, pero apoya explícita o tácitamente a la estabilidad económica.
- d) Cuestiona al Ministro de Economía y, en ocasiones, a la figura presidencial, pero apoya la estabilidad institucional y la continuidad del mandato popular de de la Rúa.
- e) Presenta un estilo político poco dialógico y consensual y una óptica pesimista.
- f) Rechaza los proyectos devaluacionistas y dolarizadores.

Entre los referentes del primer espacio se destacan los ejemplos de Rozas y, en menor medida, Camaño y Gioja. En el segundo espacio se ubicaban, desde una escala descendente de combatividad política, Kirchner, Terragno y Alfonsín. Finalmente, Moreau e Ibarra presentan un discurso mixto, que combina una crítica radical al modelo económico y social, junto a la búsqueda de acuerdos políticos y, en el primer caso, el reclamo (ortodoxo) de una reducción del gasto público para mantener el equilibrio fiscal.

## **6. La ausencia de un programa alternativo al orden neoliberal**

A partir del análisis de los posicionamientos de los exponentes clave de las fuerzas políticas, pudimos apreciar el escaso éxito interpelativo de los argumentos justificadores del “Corralito”, evidenciado en el rechazo a los argumentos oficiales y al optimismo del Gobierno, así como la radicalización de las críticas al modelo económico y social. Sin embargo, pese a la profundidad de las críticas de los dirigentes políticos de matriz heterodoxa, y al reclamo de algunos de ellos para diseñar un nuevo modelo de desarrollo, durante la crisis de diciembre del 2001 no lograría articularse un programa alternativo al orden existente. ¿Cómo se explica esta ausencia de un proyecto contra-hegemónico? Desde las herramientas de la teoría de la hegemonía de Laclau, esta particularidad se puede explicar a partir de una pluralidad de factores discursivos lingüísticos y no meramente lingüísticos (institucionales, económicos, prácticos, imaginarios) de la dinámica política:

1) Desde el plano estrictamente lingüístico, la ausencia de un programa alternativo puede ser explicado a partir de:

- a) La ausencia de reclamos devaluacionistas en el conjunto de los referentes clave de las fuerzas políticas, lo que implicaba mantener el consenso tácito en torno a la estabilidad del sistema de Convertibilidad, eje estructurador de la hegemonía neoliberal.
- b) La dispersión de las posiciones más combativas al modelo económico vigente, que no lograban acordar un programa de políticas públicas para articular y

viabilizar un modelo de desarrollo alternativo.

c) La existencia de un consenso tácito sobre la continuidad en el cargo de De la Rúa y la estabilidad del régimen democrático e institucional, lo que contribuía a disuadir a las posiciones y estrategias más antagónicas y combativas.

d) En el marco del punto anterior, la yuxtaposición exitosa de la estabilidad (vinculada a la Convertibilidad, al equilibrio monetario y fiscal y a las reformas estructurales) con la estabilidad del régimen democrático, en tanto equivalente a la gobernabilidad política.

2) Desde el plano no meramente lingüístico de la dinámica política, debemos incorporar una serie de elementos adicionales que contribuyen a explicar la persistencia de este consenso general:

a) Desde el nivel discursivo-institucional, la ausencia de un proyecto contra-hegemónico puede ser explicado en razón de:

i) La negativa del Gobierno a salir del modelo de Convertibilidad mediante un decreto, o presentando un nuevo proyecto de ley en el Congreso.

ii) La ausencia de un acuerdo entre las principales fuerzas políticas para llevar a cabo esa tarea y la decisión sobre cómo y cuándo hacerlo.

b) Desde el nivel discursivo de las restricciones económicas, debido a:

i) La existencia de una estabilidad fáctica de los precios, que favorecía económicamente a todos los sectores sociales.

ii) La dolarización parcial de la economía (incluyendo a las tarifas de servicios públicos, a cargo de las empresas privatizadas) y la funcionalidad del modelo de Convertibilidad y reformas neoliberales en la acumulación de capital de los grupos económicos locales, en particular a través de los mecanismos de valorización financiera.<sup>11</sup>

iii) Los efectos regresivos atribuidos a una potencial salida devaluatoria sobre los ingresos salariales (denominados en pesos) de los trabajadores.

iv) La existencia de amplios sectores sociales endeudados en dólares (incluyendo a grandes empresarios y banqueros), cuyas deudas dolarizadas se incrementarían exponencialmente, en caso de realizarse una devaluación de la moneda nacional.

c) Desde el nivel de las prácticas sociales, debido a la existencia de prácticas fuertemente sedimentadas de consumo y acumulación capitalista en diferentes estratos de la sociedad civil (entre ellos, los sectores representados que constituían la base de legitimidad popular de los principales dirigentes políticos), quienes demandaban una continuidad de los ejes nucleares del modelo de Convertibilidad y reformas neoliberales.<sup>12</sup>

d) Desde el nivel de los imaginarios socioculturales, debido a:

- i) La sedimentación de una serie de creencias e imaginarios sociales de modernización, libertad, felicidad individual, reconocimiento y *status* personal, vinculados a las prácticas sociales promovidas por la paridad cambiaria un peso = un dólar.<sup>13</sup>
- ii) El temor social (vinculado a la memoria colectiva de la hiperinflación de 1989) a una salida del modelo de Convertibilidad y al salto al vacío de la devaluación y/o el *default*, relacionado al peligro atribuido de un escenario de caos y violencia social, hiperinflación y/o aislamiento mundial de la Argentina en el orden internacional.<sup>14</sup>

En medio de la lucha hegemónica entre los defensores de ambos paquetes de discursos, las protestas y movilizaciones sociales y los saqueos a supermercados que se iniciaron en la segunda semana de diciembre, confluyeron con las protestas de los ahorristas en el “Argentinazo” del 19 y 20 de diciembre, la represión social del gobierno de de la Rúa y el derrumbe de la Alianza, llevándose consigo más de diez años de vigencia del modelo de Convertibilidad y reformas neoliberales.

## 7. Conclusiones

Durante la etapa final de la crisis del modelo de Convertibilidad y reformas neoliberales tres eran los ejes centrales de la disputa hegemónica entre los actores clave de las principales fuerzas políticas. En primer lugar, la legitimidad de las medidas decretadas por el gobierno de la Alianza el 1 de diciembre, que restringieron la extracción de depósitos de los ahorristas. En segundo término, la situación de crisis económica, que incluía la disputa en torno al diagnóstico, las respuestas y alternativas políticas. Por último, el responsable de la situación económica y la continuidad de los gestores del modelo.

A partir del análisis de las discursividades, se identificaron dos paquetes de discursos. El primero de ellos, justificaba las restricciones oficiales, o bien las criticaba moderadamente, aunque sin cuestionar al modelo económico. Además, apoyaba explícita o tácitamente la estabilidad monetaria y el rumbo de las reformas y ajustes estructurales, rechazando los proyectos devaluacionistas y dolarizadores. Sus principales referentes políticos promovían, a su vez, la búsqueda de acuerdos de concertación y gobernabilidad, que incluían el respaldo a la estabilidad del sistema financiero y del mandato presidencial. A nivel enunciativo, presentaba un estilo político dialógico y consensual y una óptica optimista.

El segundo paquete discursivo cuestionaba al “corralito” y al modelo económico vigente, reclamando políticas más activas o la construcción de un modelo de desarrollo alternativo, vinculado a la defensa de la producción nacional, el mercado interno y el trabajo. A nivel enunciativo, presentaba un estilo poco dialógico y consensual y una

óptica pesimista. Aunque en ocasiones los referentes de este espacio cuestionaban a la Convertibilidad, al mismo tiempo rechazaban a los proyectos devaluacionistas y dolarizadores, apoyando tácitamente la estabilidad. Además, si bien cuestionaban al Ministro de Economía y, en ocasiones, a la figura presidencial, respaldaban la estabilidad institucional y la continuidad del mandato de de la Rúa.

En el tramo final se colocó el eje en la dimensión del impacto hegemónico. Se halló en los exponentes clave de las fuerzas políticas una escasa eficacia interpelativa de los discursos de de la Rúa y Cavallo justificando el “corralito”, evidenciado en el rechazo a las argumentaciones y al estilo enunciativo oficial. Así, mientras que los exponentes centrales del Gobierno se referían a las medidas como limitaciones temporarias y transitorias en la extracción de dinero que buscaban preservar los ahorros de la gente, sostenían que eran medidas reactivadoras y que no violaban ningún contrato, y adoptaban una óptica optimista sobre el futuro de la economía y del país, los referentes críticos de las fuerzas políticas sostenían que representaban un secuestro de dinero, una incautación o bien un semi-congelamiento de los ahorros, que eran medidas recesivas y tardías y que violaban la ley de intangibilidad de los depósitos y el derecho de propiedad privada. Al mismo tiempo, adoptaban una óptica pesimista sobre el futuro, que se refería a la derrota frente a los especuladores, a la crisis terminal y el fracaso definitivo del modelo económico.

Los dirigentes más combativos, liderados por el gobernador santacruceño Néstor Kirchner, criticaban radicalmente al modelo económico y al gobierno, rechazaban la convocatoria a la concertación política y reclamaban un cambio general del modelo de acumulación para favorecer a los sectores productivos. En otros casos, de menor combatividad, las demandas se centraban en la renegociación de la deuda externa o la necesidad de incentivar a la producción nacional y el trabajo. Sin embargo, ninguno de los referentes críticos reclamaba de forma explícita una salida del modelo de Convertibilidad. Tampoco lograrían articular en esta etapa un programa contra-hegemónico concreto. Se halló, en ese sentido, entre los exponentes de las principales fuerzas políticas, un mínimo común denominador en defensa de la estabilidad monetaria y la gobernabilidad institucional. Este consenso básico implicaba la persistencia de un acuerdo político en torno al eje estructurador de la hegemonía neoliberal de los años 90, centrado en la estabilidad del tipo de cambio y, como derivación, el apoyo al conjunto de las reformas neoliberales que se hallaban encadenadas a la estabilidad económica y el consenso tácito o explícito sobre la no devaluación de la moneda. A ello se le sumaba, en esta etapa, el encadenamiento extensivo de la estabilidad monetaria con la continuidad del régimen democrático y la gobernabilidad política, lo que a su vez permitiría mantener la estabilidad del subsistema bipartidista. De manera tal que, aunque algunos dirigentes críticos reclamaban la renuncia de Cavallo y el cambio del modelo de acumulación, ninguno de ellos exigía públicamente la renuncia del Presidente.

Desde el plano estrictamente lingüístico, la ausencia de un programa alternativo se explica, en primer lugar, por la inexistencia de reclamos devaluacionistas entre los referentes clave de las principales fuerzas políticas, lo que implicaba mantener el consenso tácito en torno a la estabilidad del sistema de Convertibilidad. En segundo término, por la dispersión de las posiciones más combativas al modelo económico, que no lograban acordar un programa de políticas públicas para viabilizar un modelo de desarrollo alternativo. Por último, debido a la existencia de un consenso amplio sobre la continuidad en el cargo de de la Rúa y la estabilidad del régimen democrático, lo que contribuía a disuadir a las posiciones antagónicas; y, en el marco del punto anterior, la yuxtaposición exitosa de la estabilidad (vinculada de forma equivalencial a la Convertibilidad, al equilibrio monetario y fiscal y a las reformas estructurales) con la estabilidad institucional del régimen democrático, en tanto equivalente a la gobernabilidad política.

Con el objeto de explicar de forma más profunda este consenso básico, incluimos el abordaje de los factores no meramente lingüísticos, examinando los niveles institucionales, económicos, prácticos e imaginarios, que condicionaron el modo de estructuración de los discursos en la dinámica sociopolítica. Ello nos permitió complejizar el análisis discursivo de la hegemonía, incorporando elementos que trascienden a lo meramente textual y ayudan a comprender y explicar la multiplicidad de significados adosados a la estabilidad, en la Argentina de finales del 2001. Una estabilidad que, luego de diez años de existencia, había logrado sedimentarse y objetivarse tanto en símbolo de la estabilidad económica (en tanto garante del equilibrio de los precios y las cuentas públicas), como de la estabilidad política, institucional y social (en tanto marco de previsibilidad social y garante de la gobernabilidad del sistema). Su articulación orgánica con el “1 a 1”, a su vez, lo encadenaba a la sedimentación de prácticas sociales de los agentes, reforzadas a nivel institucional, que remitían a imaginarios sociales de modernización, libertad, felicidad individual, reconocimiento y *status* personal y permiten explicar, junto al temor social atribuido a los efectos regresivos de una salida devaluatoria del modelo, la persistencia de un consenso amplio sobre la no devaluación de la moneda.

En el marco de esta pluralidad compleja de circunstancias y motivaciones discursivas parcialmente estructuradas, en la etapa de crisis final del modelo de Convertibilidad las críticas de los exponentes clave de las principales fuerzas políticas no se traducían en la articulación de una contra-hegemonía. Recién a partir de las movilizaciones sociales del 19 y 20 de diciembre, que condujeron a la renuncia de de la Rúa y al derrumbe del gobierno de la Alianza, en enero del 2002, el gobierno interino de Eduardo Duhalde se vio forzado a realizar una devaluación de la moneda, que dio inicio, de un modo desordenado, caótico y no concertado, a la estructuración de un programa alternativo al modelo de Convertibilidad y reformas neoliberales.

<sup>1</sup> Este artículo se inscribe dentro de mi tema actual de investigación en el CONICET, financiado íntegramente por dicho organismo.

<sup>2</sup> Recordemos que lo que Laclau define como la “operación hegemónica” consiste en “la presentación de la particularidad de un grupo como la encarnación del significante vacío que hace referencia al orden comunitario como ausencia, como objetivo no realizado” (Laclau 1996:83).

<sup>3</sup> Se asume, con Laclau, que “no tenemos simplemente posiciones de sujetos dentro de la estructura, sino también al sujeto como un intento de llenar esas brechas estructurales” (Laclau, 2003: 63). Sin embargo, en este trabajo se profundiza en la relativa capacidad autónoma y activa de los agentes de carne y hueso frente a los condicionamientos estructurales.

<sup>4</sup> Para analizar el contenido de las normas y resoluciones oficiales se emplea como fuente la página de Infoleg, mientras que el análisis no meramente lingüístico se complementa con datos de consultoras de opinión replicados por los principales diarios nacionales.

<sup>5</sup> El 29 de noviembre el justicialismo empleó su mayoría en el Congreso para designar al dirigente Ramón Puerta como presidente provisional del Senado. Como rechazo a esta medida, la bancada del radicalismo se retiró del recinto previo a la votación formal y emitió un comunicado acusando al PJ de dar un “golpe institucional”, negado por el senador misionero y otros referentes del peronismo (Clarín, 30-11-2001).

<sup>6</sup> De acuerdo al régimen constitucional argentino, el titular del Senado ocupa el tercer lugar de poder institucional, luego del Presidente y del Vicepresidente.

<sup>7</sup> Durante el 2001 el total de depósitos en el sistema financiero cayó en un 16% (Fanelli, 2002: 41).

<sup>8</sup> Sólo entre el 5 y el 29 de noviembre del 2001 se fugaron del sistema financiero 1.522 millones de dólares (Clarín, 30-11-2001).

<sup>9</sup> Pese a lo indicado por Clarín, en realidad se trató de dos decretos-ley. El primero (Decreto N°1548, con fecha del 29 de noviembre de 2001) disponía “el establecimiento de un régimen de retribución, con parte de los fondos recaudados en concepto de Impuesto al Valor Agregado, para los consumidores finales que cancelen las operaciones efectuadas mediante la utilización de tarjetas de acceso a cuentas de entidades financieras comprendidas en la Ley N° 21.526 y sus modificaciones (tarjetas de débito)”. En ese marco, establecía “los porcentajes de retribución a consumidores finales” por un total de “2,12% para el “expendio de líquidos y gas natural” y de “4,13% para el resto de operaciones alcanzadas” (artículo 3). Dicha retribución correspondía a “operaciones efectuadas en el territorio nacional, por importes inferiores o iguales a la suma de Pesos un mil (\$ 1.000)” (artículo 7, inciso a). El segundo (Decreto N°1570, con fecha del 1 de diciembre de 2001) establecía, entre sus disposiciones centrales, la prohibición de: “Los retiros en efectivo que superen los pesos doscientos cincuenta (\$ 250) o dólares estadounidenses doscientos cincuenta (US\$ 250) por semana, por parte del titular, o de los titulares que actúen en forma conjunta o indistinta, del total de sus cuentas en cada entidad financiera” (artículo 2, inciso a) y de “Las transferencias al exterior, con excepción de las que correspondan a operaciones de comercio exterior, al pago de gastos o retiros que se realicen en el exterior a través de tarjetas de crédito o débito emitidas en el país, o a la cancelación de operaciones financieras o por otros conceptos, en este último caso, sujeto a que las autorice el Banco Central de la República Argentina” (artículo 2, inciso b). Además, establecía que “No podrán cobrar comisión alguna por la conversión de los Pesos que reciban para realizar cualquier tipo de transacción, depósito, pago, transferencia, etcétera, por Dólares Estadounidenses a la relación prevista en la Ley de Convertibilidad N° 23.928, ni en las operaciones de conversión de Dólares Estadounidenses por Pesos, siempre que cualquiera de dichas operaciones se cursen a través de cuentas abiertas en entidades financieras” (artículo 1, inciso c) (datos extraídos del sitio web de Infoleg. Fuente: <http://servicios.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/70000-74999/70301/norma.htm> y <http://servicios.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/70000-74999/70355/norma.htm>).

<sup>10</sup> Los argumentos esgrimidos por de la Rúa y Cavallo fueron reforzados por los miembros del Gabinete, aunque aquí nos centraremos en las figuras del Presidente y del Ministro de Economía, al ser los dos referentes clave del Gobierno.

<sup>11</sup> La valorización financiera refiere a la colocación de excedente por parte de las grandes firmas en diversos activos financieros (títulos, bonos, depósitos) tanto en el mercado interno, como en el internacional. Este proceso se inicia con la reforma financiera del régimen militar de 1977 y se expande en los '90, debido a que los rendimientos en el ámbito de las finanzas son superiores a la rentabilidad de las restantes actividades económicas, y a que el acelerado crecimiento del endeudamiento externo, tanto público como privado, posibilita la remisión del capital local al exterior, al operar como una masa de excedente valorizable y/o a liberar las utilidades para esos fines (Schorr, 2005: 7).

<sup>12</sup> Las encuestas de diciembre del 2001 mostraban un apoyo mayoritario de la población a la estabilidad y el rechazo simultáneo a los proyectos de devaluación. La encuestadora Graciela Romer sostenía que “la gente sigue creyendo en la estabilidad y un 70 por ciento está en contra de la devaluación”. En ese contexto, había “un único tema en el que la opinión pública está de acuerdo: no hay que devaluar”. Además, ponía en palabras las demandas predominantes para mantener en el tiempo la estabilidad monetaria, al sostener que “es también en la única cuestión en la que el encuestado ve bien al Gobierno: cree que no va a devaluar” (Página 12, 04-12-2001).

<sup>13</sup> Como señalan Castellani y Skolnick (2011), durante los años ‘90 “el Plan de Convertibilidad logró aglutinar un inédito consenso social, sustentado en el imaginario construido en torno de las ideas de estabilidad monetaria y modernización económica” (op. cit., p. 3).

<sup>14</sup> El encuestador Artemio López, titular de Equis, afirmaba, en este sentido, que “la gente tiene angustia e incertidumbre” sobre el futuro y que persistía en la ciudadanía una “tendencia pesimista”, debido a que “casi el 90 por ciento [de los encuestados] no cree que con la política económica se salga de la actual situación” (Página 12, 04-12-2001).

## Referencias

**Basualdo, Eduardo** (2003). “Las reformas estructurales y el Plan de Convertibilidad durante la década de los noventa”, *Realidad económica* 200:42-83.

**Bembi, Mariela y Pablo Nemiña** (2007). *Neoliberalismo y desendeudamiento. La relación Argentina-FMI*, Buenos Aires: Capital intelectual.

**Bonnet, Alberto** (2008). *La hegemonía menemista. El neoconservadurismo en Argentina. 1989-2001*. Buenos Aires: Prometeo.

**Castellani, Ana y Mariano Szkolnik** (2011). “Devaluacionistas y dolarizadores. La construcción social de las alternativas propuestas por los sectores dominantes ante la crisis de la Convertibilidad. 1999-2001”, Documentos de Investigación Social, núm. 18, IDAES, Buenos Aires, 1-21. URL: [http://www.unsam.edu.ar/institutos/idaes/docs/DocIS\\_18\\_Castellani\\_Szkolnik.pdf](http://www.unsam.edu.ar/institutos/idaes/docs/DocIS_18_Castellani_Szkolnik.pdf)

**Charosky, Hernán** (2002). “Honestos y audaces: realizaciones y límites de la política anticorrupción”, en M. Novaro (comp.), *El derrumbe político en el ocaso de la Convertibilidad*, Buenos Aires: Norma, 197-251.

**Cheresky, Isidoro** (2003). “Las elecciones nacionales de 1999 y 2001. Fluctuación del voto, debilitamiento de la cohesión partidaria y crisis de representación”, en I. Cheresky y J. M. Blanquer (comps.). *De la ilusión reformista al descontento ciudadano*. Rosario: Homo Sapiens, 19-51.

**Damill, Mario, Roberto Frenkel y Roxana Maurizio** (2002). *Argentina: una década de Convertibilidad*, Santiago de Chile: Oficina Internacional del Trabajo.

**Dikenstein, Violeta y Mariana Gené** (2014). “De la creación de la Alianza a su vertiginosa implosión”, en Alfredo Pucciarelli y Ana Castellani (comps.), *Los años de la Alianza*. Buenos Aires: FCE, 35-79.

**Fair, Hernán** (2013). “Hegemonía e impacto interrelativo. Análisis de las discursividades público mediáticas en torno al menemismo y las reformas neoliberales en los actores políticos clave de tradición peronista (1993)”, *Conflicto Social*, vol. 6, núm. 10:12-46. URL: [http://www.webiigg sociales.uba.ar/conflictosocial/revista/10/05\\_Fair.pdf](http://www.webiigg sociales.uba.ar/conflictosocial/revista/10/05_Fair.pdf)

**Fair, Hernán** (2014a). “Los debates en torno al núcleo central de la hegemonía neoliberal en la Argentina. Los casos de la Convertibilidad y la devaluación”, *Política y Sociedad*, vol. 51, núm. 3, pp. 725-753. URL: <http://revistas.ucm.es/index.php/POSO/article/view/42642/44510>

**Fair, Hernán** (2014b). “El (no) debate político e ideológico en torno al núcleo nodal de la hegemonía neoliberal en la Argentina. El caso del significativo estabilidad durante la etapa de sedimentación de la hegemonía menemista”, *PostData*, vol. 19, núm. 2, pp. 583-635.

**Fanelli, José María** (2002). “Crecimiento, inestabilidad y crisis de la Convertibilidad en Argentina”, *Revista de la CEPAL* 77:25-45.

**Howarth, David** (2010). *Discourse. Concepts in the social sciences*, Buckingham: Open University Press.

**Incarnato, Florencia y Victoria Vaccaro** (2012). “De la Rúa: los días en el poder de un líder que no supo ser”, en Santiago Leiras (comp.), *Democracia y estado de excepción. Argentina, 1983-2008*. Buenos Aires: Prometeo, 181-211.

**Laclau, Ernesto** (1996). “¿Por qué los significantes vacíos son importantes para la política?”, en *Emancipación y diferencia*. Buenos Aires: Ariel, 69-86.

**Laclau, Ernesto** (2003). “Identidad y hegemonía: el rol de la universalidad en la constitución de lógicas políticas”, en E. Laclau *et. al.*, *Contingencia, hegemonía y universalidad*, México: FCE, 49-93.

**Laclau, Ernesto y Chantal Mouffe** (1987). *Hegemonía y estrategia socialista*. Buenos Aires: FCE.

**Piva, Adrián** (2012). *Acumulación y hegemonía en la Argentina menemista*. Buenos Aires: Biblos.

**Pucciarelli, Alfredo y Ana Castellani** (2014). “Introducción. Los años de la Alianza: transformación de la crisis de acumulación en crisis orgánica”, en A. Pucciarelli y A. Castellani (comps.), *Los años de la Alianza*. Buenos Aires: Siglo XXI: 13-34.

**Raus, Diego** (2014). “El Partido Justicialista en el gobierno de la Alianza”, en A. Pucciarelli y A. Castellani (comps.), *Los años de la Alianza*. Buenos Aires: Siglo XXI: 81-129.

**Schorr, Martín** (2005). *Cambios en la estructura y el funcionamiento de la industria argentina entre 1976 y 2004*, Tesis Doctoral, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Buenos Aires, sin publicar.

**Verón, Eliseo** (1987). *La semiosis social*. Barcelona: Gedisa.

### **Fuentes**

Diarios Clarín, La Nación y Página 12 de la Ciudad de Buenos Aires.

Información legislativa y documental (Infoleg), Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, Presidencia de la Nación, República Argentina. URL: <http://infoleg.mecon.gov.ar/>

### **Cómo citar este artículo**

**Fair, Hernán:** Las principales fuerzas políticas durante la crisis del modelo de convertibilidad de diciembre de 2001. Posicionamiento político, disputas públicas e impacto hegemónico. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* (2016) Vol. 6, N° 11: 147-178.

*Reseña*

**Pedro Conrado Sonderéguer / Andrés Repar**

# **Los desafíos del Peronismo urbano. Revista Cada 17 (2013-2015).**

Primera edición – Remedios de Escalada, Ediciones de la UNLa–Universidad Nacional de Lanús, 2016. 160 págs ISBN 978-987-1987-72-6.

**Daniel Naya**  
Universidad Nacional de Lanús

¿Puede una mirada técnica orientada por un empirismo escéptico abordar la cuestión urbana (transporte, espacio público, trabajo, salud, vivienda) y elaborar una agenda que recupere los valores esenciales de la ciudad: pluralismo y libre discusión común de los problemas? Esta pregunta se plantea en las primeras páginas del libro, partiendo del diagnóstico de que la Ciudad de Buenos Aires necesita una agenda pública capaz de crear trabajo, vincular el conocimiento con la producción, siendo capaz de producir la construcción de infraestructuras necesarias para el futuro de la economía y cuyo crecimiento urbano se articule con respuestas concretas a las demandas de la sociedad.

Desde una perspectiva que contrapone políticas de integración para la Ciudad de Buenos Aires con las visiones orientadas por la tradicional concepción de *ciudad-puerto* que sólo mira hacia el exterior, el libro aporta una serie de cuestiones ineludibles para los desafíos urbanos, sociales y de gestión pública para el Área Metropolitana de Buenos Aires en el siglo XXI.

Los autores proponen el debate acerca del modelo de gestión porteño iniciado en 2007, y a través de los distintos ensayos compilados en el libro buscan repensar la Ciudad de Buenos Aires no como una oportunidad económica y comercial vinculada principalmente a negocios inmobiliarios o a políticas centralizadas que abordan cuestiones fútiles, sino más bien como una oportunidad de gestión urbana eficiente que se ponga al servicio de la integración de la ciudad.

El libro es un compendio de artículos publicados en la *Revista Cada 17* de la Ciudad de Buenos Aires. Se estructura a partir de un prólogo elaborado por el dirigente peronista porteño y director de la revista Juan Carlos Dante Gullo, seguido de una introducción de Pedro Sonderéguer. Le siguen dos partes: la primera con artículos del ingeniero Andrés Repar y la segunda con las del arquitecto Sonderéguer. Cabe destacar que todos estos artículos corresponden a publicaciones del período 2013-2015, pero que en su contenido e interrogantes van mucho más atrás y adelante en el tiempo.

Los artículos de Andrés Repar ponen el foco en la dicotomía, o “batalla” en sus propias palabras, entre una Buenos Aires integrada con la trama urbano-metropolitana de su entorno geográfico, que se caracterice por una impronta solidaria, federal y participativa, frente a una Buenos Aires exclusiva, costosa, neocolonial e impregnada de neoliberalismo.

Así, aborda desde el análisis propositivo temas de la agenda de políticas públicas tales como la infraestructura y la necesidad de una planificación urbana amigable con el ambiente, pasando por transformaciones que permitan un ahorro energético y estrategias de integración de la ciudad con el río y con el anillo urbano bonaerense de sus alrededores. También realiza un interesante diagnóstico acerca de la necesidad de obras hídricas, sobre la falta de una definición de políticas de movilidad integral y del manejo de residuos de forma responsable con el cuidado medio ambiental.

Más allá de este diagnóstico de fuerte contenido propositivo, que abunda en detalles técnicos que denotan un claro conocimiento de la materia y que le permiten al autor trabajar con comodidad, se destaca la cuestión: el peronismo como fenómeno político, siempre llevó adelante políticas de integración, que obraron además como puentes de convivencia urbana influenciadas desde el punto de vista histórico por los movimientos migratorios internos y externos que caracterizaron el período de irrupción y consolidación del peronismo como expresión política de las masas.

Desde esta posición se discute sobre políticas públicas urbanas con la gestión del PRO de Mauricio Macri en la Ciudad de Buenos Aires.

En la segunda parte, Pedro Sonderéguer profundiza estas cuestiones planteando la discusión en términos de desarrollo y organización urbana a partir de la dualidad lineal/radial en cuanto a la forma de construcción de la Ciudad, que expresa cada una de las etapas político-sociales que dieron forma a Buenos Aires tal como la conocemos hoy.

En esta línea argumental, se cuestiona la vinculación del PRO y sus funcionarios con los negocios inmobiliarios en la ciudad, como eje de las políticas llevadas a cabo desde el gobierno. La alternativa propuesta tiene que ver con la necesidad de una gestión urbana eficiente y al servicio de la integración de la ciudad: aquí se enlaza con los trabajos de la primera parte del libro, a cargo de Andrés Repar.

Sonderéguer analiza también el nivel del empleo en el sector de servicios que caracteriza la composición demográfica de Buenos Aires (algo que es común a otras grandes aglomeraciones urbanas del país y del mundo) y de qué forma este proceso de transformación de la economía nacional basada en la urbanización, impacta de forma directa en la necesidad de una gestión gubernamental para administrar y orientar el proceso. Del mismo modo, cuestiona a aquellos que sostienen que la desigualdad es producto de las formas de urbanización, poniendo en consideración que en realidad es el sistema económico capitalista el que la genera, siendo la desigualdad una consecuencia propia de la evolución histórica y de los cambios en las formas de acumulación.

Una de las fortalezas del libro que aquí se reseña tiene que ver con las últimas tres notas compiladas de Sonderéguer, dada la importancia que tienen en términos políticos. Si bien todo el compendio de artículos resulta en una lectura atrapante que presentan al lector una visión amplia respecto del dinamismo técnico tanto de las problemáticas de la ciudad, como de los desafíos y las alternativas para enfrentarlos, es en ésta última parte en la que se plantea de forma explícita la dificultad o bien la imposibilidad hasta el momento para el peronismo de presentar un proyecto que pueda contener el emergente de todo este proceso.

¿Por qué el peronismo, que es un movimiento esencialmente urbano y con toda la significancia política que posee en la historia argentina, no alcanza aún a construir un proyecto de renovación urbana que el país necesita? Para el autor entra en juego en este punto la cuestión de la autonomía (que explicaría en parte la irrupción del PRO en el escenario político), las distintas etapas y configuraciones socio-económicas que fue adquiriendo la ciudad en éstos últimos años y los desafíos que quedan por delante a partir de cambios profundos, tales como el traslado de la sede de gobierno a Parque Patricios.

Lo que cabría preguntarse yendo más allá de estas cuestiones y de la generalización del diagnóstico que se presenta hacia todas las aglomeraciones urbanas importantes del país es por qué la Ciudad de Buenos Aires ha significado en sí misma desde una perspectiva

histórica un escollo duro en términos eleccionarios para el peronismo en cualquiera de sus distintas expresiones. El mismo Juan Perón tuvo procesos electorales difíciles en Buenos Aires. Ni hablar del proceso menemista de los años '90 y del kirchnerismo más recientemente en el tiempo.

Han sido emergentes locales porteños quienes han derrotado al peronismo a nivel nacional en dos de las tres veces que perdió desde el retorno de la democracia. Quitando el fenómeno de Alfonsín en 1983 que por las características históricas en sí es de compleja comparación con otros procesos eleccionarios, fue la Alianza en 1999 llevando como candidato al entonces Jefe de Gobierno porteño quien derrotó al peronismo; en 2015 fue Mauricio Macri, con un partido que muchos creían que era sólo un partido *vecinal* por su naturaleza urbana, quien le infligió una nueva derrota al partido de masas más importante de la historia argentina.

Por ello desde una perspectiva técnica, histórica y social del análisis, el libro resulta en un compendio de numerosos aportes de gran valor para la construcción de un diagnóstico que permita una comprensión más profunda y realista del fenómeno porteño. Su importancia reside justamente ahí: en ser una herramienta para la cimentación de un proyecto que exprese las particularidades de Buenos Aires y quizás algún día, contribuya a romper con la seguidilla de derrotas porteñas para el peronismo.

*Reseña*

**Gisela da Silva Guevara (editora)**

# Geopolítica latinoamericana: nuevos enfoques y perspectivas

Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2015. 273 páginas; 21 cm.  
ISBN 9789587724387.

**Julio Burdman**  
Universidad de Buenos Aires;  
Universidad Nacional de Lanús

Hacia mucho tiempo que no se publicaba en América Latina un libro enteramente dedicado al estudio académico de la geopolítica, en español, y con el sello de una editorial universitaria. Por ese solo hecho, ya merece ser celebrada la aparición de *Geopolítica Latinoamericana: nuevos enfoques y temáticas*, la compilación dirigida por la profesora Gisela da Silva Guevara que publicó recientemente la Universidad Externado de Colombia.

La geopolítica, o el estudio de los fenómenos políticos que toma en consideración sus condicionamientos geográficos y territoriales, no cuentan con demasiados espacios en las universidades y centros de investigación latinoamericanos. Prácticamente no existen los programas universitarios en geopolítica, y su enseñanza se ha visto confinada a algunos cursos aislados, o a los institutos de formación de civiles y militares para la defensa y la seguridad. Y tampoco abunda la producción en la materia. De las publicaciones de los últimos años podemos destacar algunos ensayos de autores individuales (Miguel Barrios, Marcelo Gullo, Andrés Rivarola Puntigliano), la reedición de nuevos clásicos (como

las compilaciones de textos de Delgado de Carvalho y Therezinha de Castro del *Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística* o la de Juan Guglielmelli de la *Universidad Nacional de Lanús*, e investigaciones en el área de geopolítica de los recursos naturales (como el trabajo de Bruno Fornillo sobre la geopolítica del litio) y otros desarrollos temáticos.

Este libro es diferente, ya que se propuso reunir trabajos de un conjunto transdisciplinario de autores latinoamericanos y europeos latinoamericanistas que trabajan sobre cuestiones de geopolítica, y produce de esta forma una contribución teórica colectiva en un campo relativamente olvidado pero que en los últimos años ha capturado la atención de varios investigadores jóvenes. Gisela Da Silva Guevara es una de las académicas latinoamericanas que trabaja para potenciar este interés, dando visibilidad a la geopolítica en congresos internacionales y redes universitarias, y contribuyendo a crear una comunidad regional de investigadores sobre estos temas. Entre otras iniciativas, Da Silva Guevara impulsa el Grupo de Estudios de Geopolítica en el marco de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP), y esta compilación es fruto de este esfuerzo, ya que algunos de los textos que la integran fueron originalmente presentadas en mesas de congresos de ALACIP e IPSA (sigla en inglés de la Asociación Internacional de Ciencia Política) coordinadas por ella.

El resultado es un texto que cuenta con una introducción a los estudios geopolíticos por parte de la compiladora, en la que presenta una síntesis del derrotero intelectual de la geopolítica en Europa y Latinoamérica, y seis capítulos temáticos, que abordan diferentes tópicos como la distribución espacial de las ideas jurídicas latinoamericanas (Mario Andrés Huertas Ramos), la dimensión geopolítica de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana - IIRSA (Miguel Dhenin), el involucramiento de fuerzas armadas brasileñas en obras de infraestructura (María Celina D'Araujo), las estrategias territoriales de la guerrilla colombiana (Camilo Echandía Castilla), la cooperación internacional de las ciudades globales del hemisferio sur (Jerónimo Delgado Caicedo), y los ensambles geopolíticos de las migraciones latinoamericanas (Suzanne D'Anglejan). Los autores provienen de diferentes disciplinas (ciencia política, economía, derecho, historia; no hay geógrafos, que suelen ser mayoría en compilaciones similares realizadas en otros continentes, en inglés o francés) y están en diferentes estadios de sus carreras profesionales.

La compilación de Da Silva Guevara, lejos de una pretensión de homogeneizar a sus componentes en un enfoque teórico determinado de la geopolítica actual, es representativa de la pluralidad teórica. En el volumen conviven, sin mayor problema, algunas contribuciones más cercanas a los abordajes territorialistas clásicos y otras con influencia de la geopolítica crítica postestructuralista de John Agnew y sus discípulos. El denominador común es espacial y temporal: América Latina como región -de hecho, uno de los objetivos iniciales de la obra es aportar nuevas respuestas a la pregunta

reiterada de qué es América Latina, y a la cuestión de la utilidad de esa categoría identitaria-, y una agenda de investigación centrada en las preocupaciones del siglo XXI. La única excepción a esto último sería el trabajo de Huertas Ramos, quien busca trazar los lineamientos de una innovadora “cartografía del derecho constitucional” regional y se sumerge en la historia de las ideas.

Sus virtudes, como en toda obra colectiva, debemos buscarlas al interior de sus capítulos, que proporcionan hallazgos interesantes. Dhenin realiza una evaluación crítica y exhaustiva de la carretera transoceánica de la Amazonia -uno de los ejes diseñados en el marco de la IIRSA- con sus consecuencias económicas y socioambientales. D’Araujo logra encontrar, en la cuestión de la participación técnica de los militares-ingenieros, una respuesta original a la pregunta acerca de dónde subsisten las continuidades entre aquella escuela geopolítica brasileña “tradicional” de Travassos y Golbery de Couto e Silva, tan ligada al rol desarrollista de las fuerzas armadas, y la geopolítica contemporánea en tiempos de la UNASUR y la integración física regional -continuidad que autores como Amado Cervo han desestimado en varias oportunidades. Delgado Caicedo aborda un tema aún poco trabajado, el de las ciudades globales en la formación de la identidad latinoamericana, y lo hace con categorías geopolíticas, que recuerdan al concepto de “baja geopolítica” de Agnew. El excelente capítulo de Echandía Castilla ubica los conceptos de frontera, acceso, área remota y conflicto en la estrategia contemporánea. D’Anglejan logra intervencionalizar las problemáticas de las corrientes migratorias latinoamericanas con la identidad regional y latinoamericana en Estados Unidos.

Una apreciación de conjunto a este libro colectivo arroja un balance sumamente positivo y estimulante, ya que todas sus partes hacen contribuciones conceptuales relevantes, abren nuevas agendas de investigación y muestran que la geopolítica latinoamericana es una temática y un enfoque que puede producir respuestas a muchas preguntas que las ciencias sociales se formulan en forma recurrente.



**Realidad Económica** es una revista de ciencias sociales, abocada al tratamiento interdisciplinar de cuestiones económicas, políticas y sociales; desde una línea de pensamiento comprometido con el desarrollo económico y con la defensa de los derechos humanos. La publicación -índizada en el Catálogo Latindex- está dirigida a profesionales, investigadores, estudiantes, empresarios, dirigentes, trabajadores y cooperativistas.

La revista se edita desde 1971 y tiene un tiraje de 5.000 ejemplares cada 45 días. Se accede a la misma mediante suscripción.

N° 302

16 de agosto al 30 de septiembre de 2016

#### INDICE

**Gastón Varesi:** Tiempos de restauración.

**Gabriel Merino:** Constitución del Grupo Productivo en la Argentina.

**Rosa María Marques, Patrick**

**Rodrigues Andrade:** Crisis política y escalada del capital en Brasil.

**Alberto Gandulfo, Alejandro Rofman:** Finanzas solidarias en la Argetina.

**Francisco Cantamutto, Martín**

**Schorr:** Ensayo sobre la dependencia.

**Emiliano Dibella, Natalia Silva Furlani:** Modalidades y estrategias de contratación de la mano de obra en la vendimia.

#### RESEÑA DE LIBRO

Juan Santarcángelo: Anwar Shaikh:  
“Capitalism: Competition, Conflict, Crises”



ISSN 0325-1926

Hipólito Yrigoyen 1116, 4° Piso  
CABA, Argentina, C1086AAT  
Tel. (5411) 4381-7380/9337

[www.iade.org.ar](http://www.iade.org.ar)

[realidadeconomica@iade.org.ar](mailto:realidadeconomica@iade.org.ar)

# ADE

INSTITUTO ARGENTINO PARA EL  
DESARROLLO ECONOMICO

**REVISTA ESTADO Y POLÍTICAS PÚBLICAS.**  
Año IV, Núm. 6, mayo de 2016.

## **SUMARIO**

### **EDITORIAL**

**La Modernización del Estado.**

**El poder vuelve al poder.**

Por Daniel García Delgado.



### **DOSSIER:**

**Desafíos del Sistema de Protección Social en la actualidad.**

**La protección social. Tensiones conceptuales entre seguridad y ayuda social en clave regional.** Por Adriana Clemente y Carolina Maglioni.

**Políticas sociales: Múltiples actores, múltiples manos.** Por Nerio Neirotti.

**Primera infancia en Argentina. Relaciones entre (des) igualdad, familias y políticas de bienestar.** Por Roxana Mazzola.

**La Seguridad Social en Argentina a partir del cambio de gobierno (2015-2016).** Por Jorge Tirenni.

### **ARTÍCULOS DE INVESTIGACIÓN**

**Nuevos modelos de gestión pública: Tecnologías de gestión, cultura organizacional y liderazgo después del “big bang paradigmático”. Aportes para reflexionar sobre el destino de la gestión pública después de la crisis financiera global de 2008.** Por Isidoro Felcman.

**La relevancia del Estado en la elaboración de políticas públicas de comunicación.** Por Bernadette Califano.

**Ley para crear una universidad intercultural de pueblos indígenas en la Argentina. Reflexiones sobre un proyecto. (2013-2015)** Por Victoria Kandel.

### **ENTREVISTAS**

**A Chantal Mouffe.** Por Giuliana Mezza y Cristina Ruiz del Ferrier.

**A Dora Barrancos.** Por Sergio De Piero.

### **CONTACTO**

Daniel García Delgado (Director) – Cristina Ruiz del Ferrier (Editora).

Dirección postal: FLACSO. Tucumán 1966, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Tel: 5238-9456 - E-Mail: revistaeypp@flacso.org.ar