

Revista
**Perspectivas de
Políticas Públicas**

25

ISSN 1853-9254 (edición impresa)
ISSN 2362-2105 (edición digital)
Año 13, Nro. 25. Julio-diciembre 2023

Publicación semestral del
Departamento de Planificación
y Políticas Públicas

Universidad Nacional de Lanús
Provincia de Buenos Aires, Argentina

Revista

**Perspectivas de
Políticas Públicas**

Vol. 13 N°25 (julio - diciembre 2023)

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



Revista
Perspectivas de Políticas
Públicas

Vol. 13 N°25
Publicación semestral
del Departamento de Planificación
y Políticas Públicas

Propietario:
Universidad Nacional de Lanús

Registro de la Propiedad
en trámite

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

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 María Jaramillo*
Vicerrector *Daniel Bozzani*

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
Oscar Madoery, Universidad Nacional de Rosario
María Elena Martínez, Universidad Nacional de La Plata
María Inés Paulino, Universidad de Buenos Aires
Silvina Pezzetta, Universidad de Buenos Aires
Diego Raus, Universidad Nacional de Lanús
Maximiliano Rey, Instituto Nacional de Administración Pública
Miguel E. V.Trotta, Universidad Nacional de Lanús
Cecilia Varela, Universidad de Buenos Aires
Gabriel Vommaro, Universidad Nacional de General Sarmiento

Staff de la Revista

Director *Carlos M. Vilas*
(Departamento de Planificación y Políticas Públicas - UNLa)

Colaboradores *Eduardo Barros* / *Sebastián Cruz Barbosa* (Editor
Digital OJS) / *Mariano Baladrón* / *Fernando Durán*
(Departamento de Planificación y Políticas Públicas - UNLa)

Diseño *Dirección de Diseño y Comunicación Visual UNLa*
Directora *Andrea Michel* (UNLa)

Equipo *Luciana Schiavi* (UNLa) / *Iñaki Bolón García* (UNLa)
Macarena Sol Estevez (UNLa)

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: (5411) 5533 5600
int. 5138 / Canjes: int. 5225
perspectivas@unla.edu.ar
www.unla.edu.ar

Revista catalogada “Nivel 1”
por el CAICYT

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.

latindex



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

Adriana CLEMENTE,

Universidad de Buenos Aires, Argentina

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

José GANDARILLA SALGADO,

Universidad Nacional Autónoma de México

Richard HARRIS,

California State University, Estados Unidos

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. RAMÍREZ LÓPEZ,

Universidad Nacional Autónoma de México

Alexis ROMERO SALAZAR,

Universidad del Zulia, Venezuela

Joan SUBIRATS,

Universidad Autónoma de Barcelona, España

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)

Vol. 12 N°25
julio - diciembre 2023

Presentación

Carlos M. Vilas, págs. 14-16

Artículos

Julián Zicari, págs. 17-53

Cambiar la mentalidad: Martínez de Hoz y su relato sobre las estrategias utilizadas para combatir la inflación (1976-1981)

Mindset change: Martínez de Hoz's narrative on anti inflationary strategies (1976-1981)

Juan Pablo Quiroga, págs. 54-75

John K. Galbraith y la reconstrucción de una agenda de investigación en políticas públicas centrada en el conflicto.
John K. Galbraith and the reconstruction of a conflict-centered public policy research agenda.

Daniela V. Martina, págs. 76-106

La complejidad en los Mercados Públicos minoristas de alimentos en la Ciudad de Córdoba

Food retail Public Markets complexity in Córdoba City

Luciana Chorny, Francisco Arias y Milagros

Polanco, págs. 107-129

La relocalización como política habitacional en la Ciudad de Buenos Aires. Análisis a partir de los casos de los barrios Rodrigo Bueno y Mundo Grúa

Relocation as housing policy in Buenos Aires City:

A comparative analysis of Rodrigo Bueno and Mundo Grúa cases

Florencia Corbelle, págs. 130-162

De usuarios/as responsables a cultivadores/as solidarios/as. Problemas, sujetos y lenguajes políticos en los debates parlamentarios por la reforma a la ley de drogas en Argentina

From "responsible users" to "solidary growers". Problems, subjects, and policy languages in Argentina's parliamentary debates on the drugs act reform

Nahuel Dragún, págs. 163-182

Análisis de las estrategias de incidencia de los think tanks en las políticas públicas. El caso de CIPPEC y los procesos de reforma política en el nivel subnacional
Think tank's strategies of involvement in public policies. A case study of CIPPEC and policy reforms at the subnational level

Víctor Hugo Perales Miranda y Natalia Rocha González, págs. 183-203

Buscando las huellas de una protoplanificación del desarrollo en Bolivia
Searching for the footsteps of a proto-planning of development in Bolivia

Entrevista

Sebastián Barbosa y Arístides Ossorio Domecq, págs. 204-215

“La verdadera planificación es en realidad una conversación institucional acerca del poder y del poder hacer”. Entrevista a la Doctora Claudia Bernazza
“Planning is, in facts, an institutional conversation on power and the power to do”. An interview to Dr. Claudia Bernazza

Reseña

Magdalena Chiara y Valeria Serafinoff (comps.), págs. 216-220

Relaciones intergubernamentales y políticas sociales en la Argentina

Reseña de Oliver Davenport

Indicaciones a los autores, págs. 221-223

Avisos, pág. 224

Revista
**Perspectivas de
Políticas Públicas**

Este número de la *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* se inicia con un texto De Julián Zicari que discute la política antiinflacionaria de José Alfredo Martínez de Hoz, el más emblemático de los ministros del gobierno de la dictadura cívico-militar 1976-1983. El artículo, apoyado en los libros publicados por Martínez de Hoz, sus pronunciamientos públicos y entrevistas periodísticas, ponen en evidencia que la estrategia diseñada por el ministro tenía como fin último la introducción forzada a través de política macroeconómica, de cambios drásticos en la cultura de la sociedad, ante todo en el conjunto de clases medias y trabajadoras que habían sabido resistir el embate del neoliberalismo *avant la lettre* del gobierno de Isabel Martínez y su ministro Rodrigo. Las culturas no cambian de esa manera, mucho menos a esa velocidad, pero esto iba más allá de la comprensión de Martínez de Hoz y de su cultura de clase, resistente como pocas a los cambios de época y de escenarios. El estudio de Zicari también permite advertir la persistente continuidad del ajuste de Martínez de Hoz, en el marco protector que la dictadura militar prestó a su clase, con la reiteración de sus aspectos centrales en los discursos políticos de algunos protagonistas del retorno a la política representativa democrática, que presentan como novedad lo que ya fue ensayado y fracasó en dictadura. Un corolario que puede extraerse del artículo es que el plan, programa o estrategia de Martínez de Hoz sigue siendo la referencia fundamental del conservadorismo extremo argentino, ahora emponchado con retórica *libertaria* y resonancias transfronterizas.

En las antípodas de Martínez de Hoz, quien propuso una política estatal asentada en el aplastamiento del conflicto social, el artículo de Juan Pablo Quiroga brinda una lectura de la obra del economista John Kenneth Galbraith que habilita considerarlo como un intento de elaborar una agenda de investigación de políticas públicas centrada en el conflicto, en sociedades cruzadas por una variedad de desigualdades y asimetrías de poder. El trabajo de Quiroga destaca la integralidad de la concepción de Galbraith y sus interlocuciones con una variedad de economistas y politólogos, incluso con nombres de muy diversos enfoques teóricos, en escenarios de intensas disputas distributivas por el acceso, control y administración de los recursos escasos, entre actores del mercado y entre estos y las agencias públicas.

Las transformaciones experimentadas por el capitalismo dependiente han impactado en los patrones dominantes de urbanización de múltiples maneras y con diferentes alcances. El artículo de Daniela Martina analiza la situación de los mercados públicos minoristas en una ciudad argentina. Considerados por mucha gente e incluso por los gobiernos municipales como rémoras del pasado que ya no satisfacen las necesidades del abastecimiento alimentario, el entramado de políticas públicas que se ocupa de ellos ha venido reorientándose, de acuerdo a la autora, de la seguridad alimentaria nutricional hacia intereses ligados al patrimonio urbano, la gastronomía, el ocio y el turismo. En el contexto de crisis alimentaria multiescalar y multinivel, el artículo reflexiona sobre la forma de acceder socialmente a los alimentos, en contextos de crecientes desigualdades y carencias alimentarias. El trabajo de Luciana Chorny, Francisco Arias y Milagros Polanco dirige su mirada hacia otra dimensión de la política urbana: la problemática habitacional en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Presenta un análisis comparado de dos casos de relocalización de la población de barrios en condiciones de vulnerabilidad, que fueron trasladados a nuevos complejos habitacionales de propiedad horizontal. El artículo destaca la capacidad de resistencia y lucha popular ante lo que juzgaban decisiones autoritarias e ilegítimas de las autoridades, la tensión entre derechos sociales e intereses especulativos inmobiliarios. Asimismo problematiza acerca de las dificultades que atraviesan los habitantes de estos barrios al ser relocalizados a complejos de propiedad horizontal, desconocidos anteriormente para esta población, lo que presenta nuevos desafíos y nuevas lógicas de convivencia.

Florencia Corbelle analiza la participación del activismo cannábico en los debates por la reforma a la ley de drogas y la Ley de Cannabis Medicinal que se desarrollaron en la última década fundamentalmente en el Congreso de la Nación. El objetivo del trabajo es dar cuenta del modo en que en el proceso de elaboración de políticas las relaciones entre diferentes actores en un escenario institucional va configurando problemas y lenguajes políticos y asimismo a los sujetos que intervienen en los debates. Argumenta la autora que estas configuraciones se nutren de diferentes tradiciones de lucha y experiencias de vida, se enmarcan en disímiles contextos políticos, poseen consecuencias prácticas y son resultado del trabajo de traducción entre diferentes formas de hacer política así como en la construcción de sujetos políticos que sean considerados interlocutores válidos y de alianzas entre una multiplicidad de actores con diferentes concepciones sobre lo que constituye el problema y qué ha de hacerse con el mismo.

El texto de Nahuel Dragún echa luz sobre los factores, tanto externos como organizacionales, que afectan la incidencia de los centros privados de *expertise* en las políticas públicas. Se analizan para ello dos casos que involucran al Centro de Investigación en Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC): los procesos de reforma político-electoral en la provincia de Santa Fe y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Mediante entrevistas en profundidad, análisis de documentos y análisis de fuentes

periodísticas se reconstruyen ambos procesos con el fin de identificar por qué el primero constituye un caso de incidencia exitosa y el segundo uno de incidencia fallida.

Víctor Hugo Perales Miranda y Natalia Rocha Gonzalez rastrean los orígenes de la planificación del desarrollo en Bolivia, anteriores a la revolución de 1952. El trabajo destaca la dimensión política del camino recorrido por lo que los autores denominan *protoplanificación* y los grandes objetivos que la orientaron: la integración nacional, la diversificación productiva y la sustitución de importaciones. Explora asimismo la articulación entre esas señales o anticipaciones de planificación al desarrollo con el Plan Bohan elaborado por una misión estadounidense en 1941. Contextualizado en un momento particular de la historia boliviana, el artículo llama la atención de la decisiva gravitación de las definiciones políticas en el desarrollo de la planificación como prefiguración de un estado desarrollista. Este énfasis en la dimensión política y la configuración de las relaciones de poder, marca un decisivo contraste con los sesgos tecnocráticos de la mayoría de los ensayos posteriores, a partir de la década de 1960 y la Alianza para el Progreso.

La entrevista brindada por la Dra. Claudia Bernazza a la RPPP refuerza y desarrolla esta perspectiva.

Carlos M. Vilas
Director

Cambiar la mentalidad: Martínez de Hoz y su relato sobre las estrategias utilizadas para combatir la inflación (1976-1981)

Mindset change: Martínez de Hoz's narrative on anti inflationary strategies (1976-1981)

Julián Zicari

Doctor en Ciencias Sociales. Conicet -
UBA - UNDAV
sanlofas@hotmail.com

Resumen: El trabajo utiliza los libros de memorias y entrevistas del ex ministro Martínez de Hoz para reconstruir sus explicaciones con respecto a su gestión económica anti-inflacionaria. En la primera parte se describen los objetivos del equipo económico y las medidas tomadas en función de la lucha anti-inflacionaria. A continuación se abordan los problemas y dificultades hallados y los cambios de estrategia impuestos en respuesta a ellos. El lanzamiento de la “tablita cambiaria” es analizado en la tercera parte. El trabajo se cierra con una sección de conclusiones.

Palabras clave: dictadura - Martínez de Hoz - inflación - memorias - política económica

Abstract: In this article we appeal to former ministry Martínez de Hoz's memoirs and interviews to reconstruct his explanations regarding his anti-inflationary economic management. The first section is addressed to depict the objectives of Martínez de Hoz economic team and the economic policy measures implemented in order to fight inflation. The following section is devoted to the problems

Fecha de recepción:

12.7.23

Fecha de aceptación:

18.8.23

and difficulties found together with the changes subsequently adopted in both policies and strategy. In the third section we discuss the system of anticipated exchange rate modifications. A final section sums up the main conclusions.

Keywords: dictatorship - Martínez de Hoz - inflation - memories - economic policy

Introducción: entender los vaivenes a través del relato protagónico

El problema inflacionario en la historia argentina ha sido de largo aliento. Desde la segunda mitad del siglo XX la inflación ha persistido en el país como una de las grandes dificultades económicas, sobre la cual se han ensayado fórmulas muy variadas para resolverla, logrando pobres resultados en la mayoría de las experiencias. El caso de la última dictadura militar (1976-1983) no ha sido la excepción en este sentido, en la cual el gobierno de facto utilizó diferentes tipos de estrategias al respecto, siendo un destacado laboratorio de prácticas de todo tipo: desde la liberalización casi total a los acuerdos de precios, desde la apertura gradual a la aceleración y shock en la baja de aranceles, pasando por fuertes devaluaciones y el ‘dólar libre’ hasta estrategias de atraso cambiario, con dólar semi-fijo controlado, combinadas con situaciones de fuerte emisión como, también, astringencia monetaria. En síntesis, se han llevado a cabo pautas de todo tipo que no siempre resultan fáciles de comprender en su devenir e implementación.¹

A la gran cantidad de fórmulas ensayadas (y sus notorias contradicciones entre sí) por parte de la cúpula económica del gobierno militar, vale, además, agregarle dos consideraciones extras. La primera, referida a que la intención central del gobierno militar, y especialmente del equipo económico, era generar un cambio estructural en la economía argentina que implicara importantes quiebres y transformaciones de fondo. La segunda, es que dicho quiebre estructural estuvo sujeto a diversos tipos de restricciones impuestas por los propios militares, ya que se habían fijado a quienes llevaron adelante la política económica significativos límites que no podrían trasgredir. Todo lo cual vuelve aún más complejo y problemático el análisis del período.

En este sentido, el programa económico del gobierno militar y el quiebre estructural que representó fue explicado desde tres perspectivas diferentes. Una primera, cercana a los planteos liberales, que ha entendido lo realizado por la dictadura como una consecuencia

económica natural tras el agotamiento del modelo industrialista de sustitución de importaciones (De Pablo 1984; Kosacoff 1996; Gerchunoff y Llach 2003). Una segunda interpretación lo entiende desde una perspectiva política, aduciendo que el quiebre realizado fue una estrategia deliberada para generar disciplinamiento social y obrero, concentración económica y favorecer a los grandes grupos empresariales (Canitrot 1980; Basualdo 2006; Schorr 2011). Una tercera perspectiva entiende las transformaciones como producto de un juego de presiones y coyunturas en el que la conducción económica actuó según se fueron construyendo los distintos contextos (Schvarzer, 1987; Müller, 2011).

La figura central que estuvo a cargo de la conducción económica fue José Alfredo Martínez de Hoz, ministro durante los cinco años iniciales de la gestión militar (1976-1981), siendo el civil de mayor poder dentro del gabinete y el máximo ideólogo de las transformaciones y políticas económicas aplicadas. Por tanto, es un protagonista insoslayable al que vale la pena escuchar para tratar de entender los diagnósticos, dificultades y objetivos de las medidas llevadas a cabo, especialmente si se quiere entender las erráticas estrategias de lucha anti-inflacionaria. Sin embargo, a pesar de su importancia, la voz de Martínez de Hoz, como la del grueso de los protagonistas del gobierno militar, casi nunca ha sido escuchada en los trabajos de análisis económico.²

Para tratar de llenar muchos de estos vacíos este trabajo se propone recuperar los relatos explicativos de Martínez de Hoz sobre su gestión económica anti-inflacionaria. Para ello se analizarán los tres libros escritos por él con vistas a asentar sus memorias de gestión (1981; 1991 y 2014), las nueve entrevistas que dio con posterioridad a su cargo (1983; 1988; 1991; 2002; 2005; [2003] 2006; 2008; 2011; [2006] 2013), algunos escritos publicados por él en la prensa (*Ámbito Financiero* 19/12/1984; 20/12/1984; 19/12/1985; 20/12/1985; 23/12/1985 y 24/12/1985; *Buenos Aires Herald* 29/05/1985), discursos oficiales (tales como el del 02/04/1976 o el 05/12/1979) y los dos libros que escribió antes de dicha gestión económica (1961 y 1967). A su vez, se utilizarán varias entrevistas, escritos y libros de otros funcionarios del equipo económico. Se espera así, con este acervo de fuentes, tener elementos para comprender y evaluar lo realizado en un período tan crítico e importante de nuestra historia.

No obstante, existe aquí una dificultad: los relatos sobre el pasado pueden no ser siempre fieles a lo sucedido, ya que el devenir histórico transforma la mirada y los recuerdos de los protagonistas. A su vez, muchos de esos relatos pueden resultar interesados, ya sea para exculparse, brindar una imagen propia que pueda ser aceptable, una que se adapte a las ideas predominantes de los tiempos posteriores o que se genere un discurso coherente de hechos que originalmente no lo fueron. Todos estos puntos, sin dudas, implican problemáticas que deben ser consideradas. Sin embargo, más allá de ellas, vale la pena igualmente recorrer el pasado bajo su relato, no solo para darle la voz a los protagonistas, sino también porque el análisis propuesto será crítico y no una mera recepción pasiva de sus palabras.³

En función de todo lo señalado, el artículo se dividirá de la siguiente manera. En una primera parte se describen algunos de los objetivos del equipo económico y se da cuenta de las medidas económicas iniciales tomadas en función de la lucha anti-inflacionaria. Una segunda aborda los problemas y dificultades hallados junto a los cambios de estrategias dispuestos. A continuación se analiza el lanzamiento de la llamada “tablita” cambiaria. En la última sección se exponen las conclusiones del análisis.

1. El diagnóstico, los límites y las medidas iniciales

El día que asumió como ministro de Economía, en su discurso de toma de cargo, Martínez de Hoz estableció que su misión sería “controlar y eliminar el flagelo inflacionario” (Discurso del 02/04/1976). Según el entonces ministro, se tomarían profundas medidas para transformar la realidad económica argentina: “Se trataba de las líneas generales de un programa que podía reformar profundamente la estructura económica argentina” (Martínez de Hoz 2014: 20). Como buscaría explicar después, “Era un cambio para pasar de una política estatista e inflacionaria a una política, llamémosle, privatista y no inflacionaria y de apertura de la economía” (Martínez de Hoz, RAHO). Es por ello que, siendo algo común en la mirada del pensamiento liberal argentino, según el jefe de la conducción económica, “El programa económico de aquel momento, uno de los títulos que tenía, no ya eslogan, sino el título, era la liberalización de la economía; porque la economía estaba con un corsé, con un chaleco de fuerza” (Martínez de Hoz, RAHO).

En efecto, la ideología que guió el accionar económico de la dictadura, por lo menos en el discurso y en las premisas teóricas, era de clara marca liberal, en la que el atraso económico y los problemas económicos se debían al excesivo rol del Estado (el “dirigismo”), por lo cual era indispensable reducirlo. El diagnóstico del estancamiento era entonces sencillo: “mayores precios y menor consumo han sido el resultado del modelo cerrado, estatista y dirigista” (Martínez de Hoz 1991:128). Para ello, se buscó inicialmente bajar aranceles, aunque fuera levemente y comenzar un proceso de apertura económica que pudiera modernizar la economía. Porque, según la mirada oficial, la economía cerrada no solo era una explicación de la inflación, sino también algo que no favorecía la competencia; por ende debía ser una política a revertir:

La existencia de una altísima tasa de elevación de los precios, así como la circunstancia de que el país hubiese vivido en inflación durante un periodo muy prolongado de más de tres décadas (...) hicieron difícil su erradicación a la vez que complicaron el proceso de transformación de la estructura económica (...) lo que se quería modificar era un factor que contribuía a hacer posible la perpetua-

ción de la inflación. En especial la existencia de una economía cerrada, con sectores en los que prácticamente no había competencia (Martínez de Hoz 1981:233).

Ahora bien, más allá de algunas menciones, lo cierto es que inicialmente la cuestión arancelaria no fue un punto central del accionar económico de Martínez de Hoz. Así, no se utilizó con fuerza la apertura económica como una herramienta en la lucha anti-inflacionaria, sino que fue algo muy periférico y tenue. Más bien, al comenzar la gestión se esgrimieron dos grandes causas de la inflación. La primera, y más destacada discursivamente, fue señalar al Estado como agente central de este problema. Es por ello que en su discurso de asunción dijo el nuevo ministro: “Esta acción disruptora de la inflación que en la República Argentina es provocada esencialmente -aunque no únicamente- por los gastos improductivos del Estado” (Discurso del 02/04/1976). Esta, sin duda, sería la premisa que más repetiría como explicación oficial. Algo en lo que insistiría varias veces: “Si bien no puede afirmarse que la inflación argentina obedece a una causa única -son varias siempre- sí puede decirse, en cambio, que su motor principal lo constituye el déficit fiscal” (ibid.); “Alguien tiene que empuñar de una vez por todas la espada para cortar este nudo Gordiano” (ib.); “Si uno mira históricamente y retrospectivamente, no es la única, pero la mayor causa de la inflación, en la mayor parte de esa época fue el excesivo gasto público y su financiamiento por la emisión” (Martínez de Hoz, RAHO).

Así, según esta mirada, el accionar podría resultar directo: como el Estado gastaba más de lo que recaudaba, el déficit fiscal resultante era compensado vía emisión fiduciaria. Por ello, bajo una concepción monetarista de viejo cuño liberal, el presupuesto era que dicha emisión era la verdadera causa del aumento de precios. Por lo tanto, vía ajuste, recortes y austeridad fiscal, la inflación se podría resolver fácilmente.

No obstante, aunque este diagnóstico podría parecer simple y de fácil ejecución, en el fondo no lo era, pues es aquí donde empezaron a jugar también los límites fijados por el poder militar a la hora de instrumentar el programa económico.

Dichos límites para resolver la cuestión fiscal fueron esencialmente tres. El primero, era que, al ser un gobierno militar, el gasto de ese sector no pudo ser reducido sino que, al contrario, no paró de crecer⁴. A su vez, otra de las limitaciones existentes, quizás la más significativa de todas, fue la prohibición de que pudiera existir desocupación. En efecto, como lo explicó Martínez de Hoz: “Recuerde que había todavía un alto nivel de terrorismo. Entonces ese terrorismo no había penetrado en los sindicatos [...] Pero, si [por] esta paralización industrial se llegaba a producir una desocupación masiva, nadie podía saber lo que podía pasar. Había una gran preocupación en ese sentido” (Martínez de Hoz, RAHO).

Todo el equipo económico insistió una y otra vez en sus testimonios señalando lo mismo. Alejandro Estrada, secretario de Comercio Interior, explicaría: “había mucho temor a que esta política de cambio estructural generara desocupación. Y, básicamente, recuérdense que se daba un problema que había guerrilla aún, a veces localizado. Entonces tenían miedo a que una condición laboral difícil favoreciera, digamos, el acto de terrorismo, lo hiciera más popular” (Estrada, RAHO). Juan Alemann, secretario de Hacienda, diría lo mismo, “Cuando Martínez de Hoz asume el país estaba virtualmente en un estado de guerra interno contra el terrorismo organizado [...] Los jefes militares decían entonces que no podía haber desocupación, ya que cada desocupado era un guerrillero en potencia. Esto fue una limitación para la política económica” (*La Nación* 24/03/1996). Luis García Martínez, jefe de asesores, opinaría igual: “decían que la guerrilla, si se producía el problema de desempleo y todo lo demás, iba a conseguir adeptos” (entrevista de Vercesi 2008:420).

Existiendo este importante límite político con respecto a generar parálisis económica y desocupación, la conducción económica no podría actuar con políticas de shock ni implementar cambios abruptos, pues se calculaba que todo ello podría despertar malestar social o grandes movilizaciones populares como las que produjo el reciente “Rodrigazo” de junio de 1975.⁵ Es así que el camino para el cambio y la transformación estructural no podría seguir otro camino más que a través de una estrategia ‘gradualista’. Algo que fue explicado también por varios protagonistas. Como lo diría García Martínez: “Entonces un camino intermedio, quizás no el mejor, era el camino de decir ‘bueno, hagamos una cosa más gradual’ para que en el proceso lentamente se fuera enfriando el mecanismo de aceleración inflacionaria. Tampoco era muy confiable eso. Pero frente a los costos que podía haber yo me inclinaba por eso y no por una cuestión de shock” (Luis García Martínez, RAHO). Estrada replicaría lo mismo: “el gradualismo de la lucha contra la inflación, básicamente, se pensaba que parar la inflación de golpe podía provocar un aumento en la desocupación” (Estrada, RAHO).

Ahora bien, si el camino central sobre el cual se montaría la gestión económica de Martínez de Hoz debía ser gradual, lo cierto es que muchas medidas iniciales no fueron gradualistas sino de shock. E incluso muchas de ellas eran totalmente contradictorias con la reducción de la inflación. Fueron cinco las grandes medidas tomadas al comenzar la gestión que fueron en la dirección opuesta a todo lo anteriormente anunciado.

La primera de ellas, tal vez esperable, pues era muy a tono con el encuadre liberal histórico, fue eliminar las retenciones a las exportaciones de los productos agropecuarios. La justificación para hacerlo fue, según el entonces ministro, “porque había una gran necesidad de impulsar las exportaciones, liberar” (Martínez de Hoz, RAHO). Como clásicamente han operado los gobiernos de militares y conservadores, que han buscado favorecer a los intereses rurales, se buscó aumentar la rentabilidad del campo. Empero esa medida conspiraba totalmente con los dos objetivos anunciados antes. Por un lado, porque afectaba a

la recaudación tributaria, bajando los ingresos del Estado, lo cual era contradictorio con la idea de reducir el déficit fiscal anunciado como la principal causa inflacionaria. Por el otro, porque en Argentina la exportación de productos agropecuarios implica, en gran medida, exportar lo que se suele llamar 'bienes-salario', es decir, bienes que conforman la canasta básica de alimentos de la población. Por ello quitar las retenciones, conlleva automáticamente aumentar los precios al consumidor y acelerar el proceso inflacionario.

En segundo lugar, una medida todavía más inflacionaria que la anterior fue realizar una devaluación del tipo de cambio. Algo que en el país históricamente implicaba trasladar esa suba a los precios a los productos domésticos y acelerar el ciclo inflacionario. Esto fue anunciado ya en el discurso inaugural: "Resulta indispensable [...] eliminar el mercado negro cambiario y la tasa oficial de cambios sobrevaluada, llegando a un tipo de cambio único y libre" (Discurso del 02/04/1976). El motivo inicial que se adujo para tal medida, como vemos, fue esencialmente ideológico, de llegar a la unificación cambiaria y a su 'libertad', terminando con los controles. Como lo diría tiempo después Martínez de Hoz: "Se puso en marcha una gradual liberalización del mercado cambiario, eliminando el régimen de control de cambios y las tasas diferenciales de cambio. No creíamos y seguimos no creyendo en la eficacia de los controles de cambio en nuestro país. Basta que existan para que se produzcan fuga de capital. Más efectivo que los controles es la confianza" (Martínez de Hoz, 1991: 97). Lo que es curioso de esta medida es que, otra vez, era una acción que apuntaba no a reducir la inflación sino a acelerarla. Pero lo más curioso de ello, del mismo modo, sería otra cosa: la declaración doctrinaria de repudiar la existencia de un régimen cambiario controlado por el Estado y la necesidad de que sea 'libre', luego se utilizaría, en total contradicción con esto, a la herramienta cambiaria y su control con la llamada 'tablita' como principal estrategia anti-inflacionaria.

El tercer elemento que fue contradictorio con la lucha anti-inflacionaria fue pasar a indexar el sistema de precios recaudatorio. Este elemento era, en verdad, ambiguo. La gestión económica había comenzado su mandato con las todavía fuertes consecuencias inflacionarias del 'Rodrigazo' que había roto todas las premisas de precios previas. Lo cual hacía que, al producirse un hecho imponible fiscalmente, al momento de tener que pagárselo al fisco (en general varios meses después) ese valor no representara prácticamente nada. Como lo dijo Martínez de Hoz en su discurso al asumir, "la inflación ha producido un serio desfasaje entre los valores reales de los egresos y de los ingresos al tesoro, de acuerdo con el tiempo en que se producen" (Discurso del 02/04/1976). Por eso la indexación fue la fórmula que se encontró frente a esta dinámica. La explicación de Juan Alemann sobre semejante cambio fue la siguiente: "Indexé todo [...] Indexé las deudas con la Impositiva, con lo cual enseguida me empezaron a pagar un montón de plata [...] Recaudé en mayo [de 1976] muchísimo [...] ahí la gente empezó a pagar, porque antes la gente no pagaba porque con una inflación alta no convenía. Era el crédito más barato. ¿Quién va a pagar?" (Entrevista de Vercesi, 2008: 342-343).

La indexación, si bien arrojaba la posibilidad de que la recaudación no se diluyera con la inflación, generaba el enorme problema de consagrar la inercia inflacionaria. Lo cual terminaba por consolidar niveles de inflación definitivamente muy altos hacia el futuro. En palabras de Alemann: “Con la indexación después indexamos todo el sistema [...] y pude entonces conseguir que el sistema impositivo conviviera con una inflación del 130 al 150% anual” (Entrevista de Vercesi, 2008: 354).

En igual dirección, como cuarto factor, debemos considerar que se decidió aumentar fuertemente las tarifas de servicios públicos. En tres tramos de su discurso de asunción Martínez de Hoz avisó que uno de sus objetivos sería incrementar las tarifas públicas, buscando que los usuarios paguen más por el consumo de sus servicios: “se ha cometido el error de mantener extremadamente baja la tarifa correspondiente al consumo residencial” (Discurso del 02/04/1976); “las tarifas insuficientes que les impiden autofinanciar una parte razonable de sus inversiones” (id.); “se ha dispuesto acelerar el proceso de recuperación tarifaria” (id.). Las tarifas de servicios públicos tienen un impacto total en el sistema de precios, en el que su suba suele generar altas y largas olas de incremento de precios. A su vez, el tener tarifas de servicios públicos reducidas es un mecanismo típicamente distributivo, el cual, a su vez, suele favorecer también a los sectores productivos postulando un equilibrio de rentabilidades sectoriales a favor de la industria y de la actividad económica interna. Sin embargo, Martínez de Hoz (1981: 45) considera un logro de su gestión el haber terminado con ello: “Erradicamos la práctica nociva de las llamadas ‘tarifas políticas’, o sea su mantenimiento en un nivel bajo por razones demagógicas en supuesto beneficio del consumidor o usuario”.

El quinto punto a considerar, y que sin dudas fue otro de los grandes aceleradores de la inflación inicial, fue terminar con el denominado sistema de pactos sociales y de control de precios. Como relata el entonces ministro: “Al día siguiente de asumir nuestras funciones sancionamos la libertad total de todos los precios, eliminando y aboliendo el complicado sistema de controles existentes [...] [lo que] significaba también apartarse del sistema de concertaciones artificiales de precios con el sector privado, los llamados pactos sociales” (Martínez de Hoz 1991: 97). La justificación para tal medida fue otorgada ya al momento de asumir: “Considero, pues, que mantener un sistema de control de precios semejante al vigente, resultaría, en primer lugar, inoperante e ineficiente [...] nocivo para la inversión y la producción, creando una economía de escasez” (Discurso del 02/04/1976).⁶ Como ha señalado Schvarzer (1987: 204), se consideraba que era necesaria una dictadura para implantar la ‘libertad económica’, pues dicha libertad económica, indefectiblemente se aplicaba para favorecer al sector empresarial y perjudicar a los trabajadores.

En efecto, una de las rupturas económicas estructurales más importantes y significativas que produjo la dictadura fue el quiebre distributivo: realizó la mayor transferencia de ingresos de la historia desde los sectores asalariados a los empresariales (Cepal 2007). La gran

herramienta para generar semejante transferencia fue anunciada por Martínez de Hoz al momento de asumir: “en una etapa inflacionaria como esta que está viviendo el país y en el contexto de un programa de contención de la inflación, no es factible pensar que puedan tener vigencia las condiciones ideales de libre contratación y la empresarial [...] Debe, pues, suspenderse toda la actividad de negociación salarial” (Discurso del 02/04/1976).

Ya señalamos que, según el diagnóstico inicial, para el equipo económico la principal causa de la inflación era el déficit fiscal y la emisión monetaria consiguiente. Sin embargo, también aparecía un segundo factor que era esgrimido para explicar la suba de precios:

La otra causa era la espiral precios-salarios. Porque en una época de inflación y de suba de precios, en ese momento que había convenciones colectivas de salarios, que se hacían cada tanto con una gran fuerza, manejadas a nivel de tercer grado de nivel de la Confederación General del Trabajo y eran acuerdos masivos. O sea, era un aumento masivo de salario en todo el país, aún en regiones que tienen un distinto nivel de vida y nivel salarial. Y con la particularidad de que en cada uno de esos convenios colectivos no se recuperaba solamente la inflación pasada sino se calculaba cuánto sería la inflación en los próximos, la suba de precios en los próximos seis meses y eso se adelantaba. O sea, era un reciclaje tremendo (...) De manera que esa fue la política que se adoptó al principio. Tuvo que ser una política dura salarial para cortar eso, que es muy difícil de cortar. Entonces se eliminaron las convenciones colectivas de trabajo y se dispuso que, transitoriamente, hasta que se superara esa situación, solamente los aumentos salariales vendrían dispuestos por decreto del Poder Ejecutivo (Martínez de Hoz, RAHO).

Como vemos, el gobierno decía ser muy liberal en el terreno económico para liberar los precios, abrir la economía, suspender la ley de alquileres, apostar por la desregulación y la reducción del Estado, pero a la hora de abordar los salarios era, para usar sus propias palabras, muy ‘dirigista’ y partidario de los controles fuertes. Valga contrastar las grandes asimetrías de lo anunciado al momento de asumir. Pues a los empresarios les diría “en el día de hoy se ha firmado un decreto por el cual se deroga el sistema de control de precios existente y se establece un régimen de libertad de precios” (Discurso

del 02/04/1976). Para ellos hablaba entonces de libertad, del fin de los controles y de terminar con la burocratización: “El Estado ya no fija precios. El empresario ya no debe presentar largos y complicados formularios a la Secretaria de Comercio para pedir autorización” (Discurso del 02/04/1976). Sin embargo, para los trabajadores lo anunciado era muy distinto: “mientras dure el proceso de contención inflacionaria, el Estado deberá fijar periódicamente los aumentos salariales” (Discurso del 02/04/1976).

Al tener fuertemente controlados los salarios en un proceso de elevada inflación, el nivel de los ingresos de los trabajadores quedó pulverizado, permitiendo que los márgenes de ganancia empresarial se agigantaran. Lo llamativo de esto es que Martínez de Hoz era muy consciente de las consecuencias de sus acciones: “En la carrera precios-salarios, siempre pierden los salarios [...] O sea, el poder adquisitivo de la población, sobre todo la gente de ingresos fijos y jubilados siempre pierde, porque en la carrera ésta entre los precios y los salarios hay más agilidad desde el punto de vista inflacionario a través de los precios que lo que pueden ser los salarios” (Martínez de Hoz, RAHO). Es decir, comprendía perfectamente el impacto distributivo y salarial que tendría pasar a controlar los sueldos en un contexto de inflación y de total liberación de los precios.

Fue esta la verdadera ancla anti-inflacionaria. Pues como vimos anteriormente, se indexaron los impuestos, se liberó y devaluó enormemente el tipo de cambio, se quitaron las retenciones a la producción de exportación que conforman la canasta básica y también se terminaron los acuerdos y controles de precios, liberando las principales variables de la economía. E incluso todo esto se hizo bajo la poderosa dinámica inflacionaria que había sido heredada. Pero aun así, en un contexto tan explosivo como este, se decidió fijar y controlar los salarios. Como expresaría claramente Luis García Martínez: “Yo creo que la inflación, una vez que se desata, [para] intentar frenar el proceso, necesariamente, tienen que estar claro los que lo ejecutan de que va a haber costos políticos, sociales y quién los va a bancar” (RAHO). Y los grandes costos los pagaron los trabajadores.⁷

Las justificaciones cínicas sobre este hecho han aparecido de distintos modos en los relatos posteriores por parte de Martínez de Hoz. Por ejemplo, decir que “Cosas que aparentemente pueden ser impopulares al final son beneficiosos para la sociedad entera, porque destraban la economía, permiten su crecimiento y permiten la mejor remuneración de los sectores sociales” (Martínez de Hoz, RAHO). Como también, poco antes de morir, en su último libro de memorias, volvería a justificar lo que hizo, señalando que su decisión se basó en proteger, en realidad, a los sectores asalariados: “En cuanto a los salarios, al comienzo hubo que controlarlos para quebrar la espiral precios-salarios que alimentaba la inflación y terminaba perjudicando a los trabajadores” (Martínez de Hoz 2014: 46-47).

En síntesis, si bien el gobierno fijó como uno de sus principales objetivos reducir la inflación, lo cierto es que las medidas centrales fueron totalmente contrarias a ellas: se

devaluó para tener un tipo de cambio 'libre' y único, se terminó con las retenciones, se puso fin a los controles de precios, se aumentaron las tarifas de servicios públicos, y se indexó el sistema fiscal. Todo ello implicaba en los hechos, gracias a la prédica liberal, acelerar los grandes mecanismos estructurales que aumentaban los precios en el país. Lo cual señala fuertes contradicciones y conflictos entre los principios ideológicos liberales defendidos y los objetivos enunciados. Más allá de las restricciones políticas señaladas, en realidad el único aspecto y principal estrategia para bajar la inflación, fue controlar los salarios y utilizarlos como ancla para frenar la dinámica de precios. Así, los resultados iniciales serían contradictorios y poco a poco obligarían a redefinir el camino a seguir.

2. Complicaciones y varios cambios de estrategia

Transcurrido el primer año de gestión los resultados en cuanto a la dinámica de precios fueron ambiguos. Por un lado, es verdad que la inflación en 1976 con respecto a 1975 se había reducido sensiblemente: entre abril de 1975 y abril de 1976 la inflación minorista acumulada había sido de 713%, mientras que un año después se había desacelerado hasta 150%. No obstante, por otro lado, también es verdad que esa fuerte tendencia a la baja escondía importantes problemas.

El primero es que, si bien la dinámica de precios era cada vez más lenta, aún se mantenía en niveles muy elevados y la situación parecía estar muy lejos de bajar a los dos dígitos o a una tasa inflacionaria 'normal'. Es decir, luego del fuertísimo shock inflacionario del 'Rodrigazo' era difícil, luego de un año de gobierno, mostrar que simplemente no estar en una situación tan mala como aquella era el único 'éxito'. En segundo lugar, el problema tal vez más urgente era, como vimos, el verdadero ancla inflacionaria para desacelerar los precios, fue tener pisados y controlados los salarios, triturándolos hasta niveles muy difíciles de soportar. Si uno de los objetivos de la dictadura era evitar el malestar social, esto era indispensable de rever y entonces descongelarlos.

Como lo relata el propio Martínez de Hoz, señalando que las presiones para que el poder adquisitivo salarial se recuperara era algo constante y proveniente de todos los frentes:

Hacia una conferencia de prensa, por ejemplo, que hacía muchas [...] la primera pregunta era '¿cuánto aumentan los salarios?' Evidentemente la gente estaba apretada, porque cuando uno corta una espiral así, en un primer momento, la gente está apretada. Pero era algo absolutamente indispensable [...] (Sin embargo) era una condición del Ministerio de Economía para asegurar que se saliera de la crisis (antes de descongelar). Porque los primeros en

manifestar preocupación por el nivel salarial eran muchos de los altos funcionarios o militares en alta jerarquía que recibían la presión de abajo y no querían, no les gustaba, ser impopulares. Primero en eso fue el Almirante Massera [...] fue uno de los primeros que presionó muy muy demagógicamente a favor del aumento de salario porque él tenía una ambición personal y lo mismo el general Viola (Martínez de Hoz, RAHO).

El problema de descongelar los salarios, aún con tasas de inflación tan elevadas como aquellas, era que implicaba terminar con el único ancla verdaderamente existente y la única referencia que se otorgaba hacia adelante para desacelerar las expectativas. Por lo tanto, eso significaba volver a reabrir la dinámica y la espiral precios-salarios que se había identificado inicialmente como una importante causa de la inflación. El dilema era entonces cómo empezar a mover los salarios sin que ello se trasladara a los precios. Increíblemente, a pesar de toda la liberalización inicial, de la fuerte predica liberal y de los llamados a combatir al ‘populismo’, el camino elegido por la gestión económica para resolver la situación fue lanzar una ‘tregua de precios’. Es decir, un pacto social para reinstaurar el control de precios del que tan mal se había hablado.

La necesidad de recurrir a esta nueva estrategia, que era una contradicción ideológica total, era de alguna manera una notoria derrota para el ministro y una muestra de que la lucha anti-inflacionaria, vía los shocks de liberalización que hemos visto, no estaba dando los resultados esperados. Fue así que en varias oportunidades Martínez de Hoz responsabilizó, más que a su plan económico, a los empresarios, de no saber ‘vivir en libertad económica’ y no tener la suficiente responsabilidad con los precios y costos que ello conllevaba, de no haber cambiado de mentalidad: “le faltó al empresario argentino, adoctrinado durante 30 años a defenderse de la inflación y tener estas medidas, su propio control [...] había una falta de madurez empresaria muy grande. Claro, eran 30 años de tener una mentalidad contraria. Entonces no se adaptaban” (Martínez de Hoz, RAHO).

Tras tragar orgullo, el nuevo sendero económico y ‘pacto de precios y salarios’ tendría dos partes. La primera fue destinada al descongelamiento salarial y a aminorar las presiones sociales y políticas que ello estaba generando. Fue así que el control de los salarios continuaría firmemente en manos del Estado y los aumentos, en líneas generales, seguirían siendo otorgados por decretos del Poder Ejecutivo. Por lo que el grueso de los trabajadores no gozaría de ‘libertad económica’. Tampoco podrían intervenir los sindicatos en la negociación salarial ni habría paritarias generales como antes, sino que se habilitó un nuevo mecanismo: podría haber aumentos salariales por encima de la pauta estatal indicada pero solo sujetos a mejoras en la productividad. Como lo cuenta el ex ministro:

En cuanto la economía empezó a recuperarse, ya sea a mediados del año 76, pudimos salir un poquito de la recesión e ir dominando algunas de esas fuente [de inflación]. Y en el año 77 se estableció lo que se llamó una flexibilización de la política salarial, que era permitir a las empresas dar aumentos por encima de las pautas fijadas por el gobierno siempre que estuviera en relación con ciertos criterios de productividad. Y se considera que un aumento dado en función de una mayor producción o productividad era menos inflacionario que otro dado alegremente (Martínez de Hoz, RAHO).

Según el nuevo criterio, y el punto de verdadero festejo de Martínez de Hoz, fue quitar a los sindicatos, especialmente a los de tercer grado (como la CGT), como actores centrales de la negociación salarial. En esto el ex ministro fue firme:

Se terminaron las convenciones colectivas de trabajo con aumentos masivos. El problema era el aumento masivo. El salario sin ninguna limitación más que la presión: eran famosos los casos cuando se iba [a la negociación] en el 76, anteriormente 75, que se ponía el revólver en la mesa y bueno 'acá se da el aumento sí o sí'. Y el patrón, es curioso, el empleador, no defiende el aumento, no defiende la política gubernamental antiinflacionaria frente a un empuje, a una presión de hacer una huelga o una presión a veces hasta física, le entrega [el aumento salarial] (Martínez de Hoz, RAHO).

Lo curioso de todo esto es la justificación de Martínez de Hoz sobre el nuevo criterio salarial y las consecuencias que supuestamente generaba, ya que, según él, no solo era un camino hacia la estabilización de precios, sino también hacia la armonización de clases. Puesto que con las nuevas reglas, "había una consustanciación de intereses de los dos sectores, trabajo y empleador, y sin efectos inflacionarios" (Martínez de Hoz, RAHO). La explicación al respecto es la siguiente:

La idea básica era desterrar el concepto de que el aumento de salario más legítimo no es el que se consigue para recuperar precios cuando se entra en alguna meseta de cierta estabilidad de precios.

Nosotros explicábamos cuál es la razón básica para que un salario aumente: una mayor producción o productividad por parte del trabajador. Y esto estimula al trabajador a trabajar mejor y al mismo tiempo estimula al empleador a tener las mejores relaciones posibles con el sector trabajo, porque van a estar consustanciados sus intereses. Al empleador le convenía que se produjera más y mejor. Y entonces no le preocupaba pagar mejor ese trabajo (Martínez de Hoz, RAHO).

Esta nueva fórmula era el sendero ideal, según el ministro, para conciliar intereses, terminar con los conflictos, estabilizar la inflación y mejorar las remuneraciones. Una iniciativa a la que consideró ‘exitosa’ y que fue indispensable frente a las viejas prácticas: “había que disciplinar a las dos partes y la única forma que encontramos era esa. Y fue exitosa. Porque al ir llegando a la conjunción de intereses, empleadores, empleados o trabajadores, se evitaban los conflictos sociales. Había una unidad de intereses y al mismo tiempo se llegaba a que los salarios mejoraran sensiblemente” (Martínez de Hoz, RAHO).

Ahora bien, lo cierto es que cuando se la evalúa, se comprueba que esta medida tuvo poca o nula efectividad. Por un lado, porque la pauta salarial general de la economía continuó basada esencialmente en los decretos oficiales, en los que fueron muy pequeños los aumentos por fuera de esas pautas, y justificados por parte de las patronales en que sus empleados habían subido su productividad. Además, la cuestión inflacionaria no pareció aflojar con ella.

La segunda parte de la concertación social fue la más renombrada: la llamada ‘tregua de precios’. Esta perspectiva interpelaba directamente al sector empresarial al congelamiento de precios, a los controles y a los grandes pactos. Realizar una acción así era algo difícil de digerir para un equipo de liberales como el que estaba en el ministerio de Economía. Como lo cuenta Alemann: “no estábamos convencidos pero hay momentos en que hay que tomar medidas así porque la inflación país se le escapa y después se recicla. Entonces, si usted frena algunas cosas de inflación evita reciclaje [...] por supuesto que no resuelven el problema de fondo de la inflación, pero ayuda a morigerarla” (Alemann, RAHO). García Martínez hizo un planteo en su relato bastante similar:

Hablaban de tregua de precios [...] que no sirve, que puede la gente creer que sirva para algo pero que no sirve [...] Me acuerdo de esos acuerdos de precios, que no sirven tampoco. Es decir, cuando se veía que el índice subía (decían) ‘hagamos un

acuerdo de precios'. Sí, efectivamente se hizo. Pero eso fue un planteo de Moyano Llerena [...] funcionaban porque todas las empresas son oligopólicas o toda la estructura es oligopólica. Entonces dice 'llamamos al Ministerio de economía a los 5 ó 6 dirigentes más importantes de cada grupo y vamos a armar un acuerdo de precios'
(García Martínez, RAHO).

La idea original de dicha tregua fue del flamante secretario de Comercio Interior, Alejandro Estrada, y de varios de los economistas que habían formado parte de la gestión de Krieger Vasena en 1967. Una idea en la que nadie confiaba pero que consideraban un mal menor y solo de carácter transitorio:

Alejandro Estrada entra en ese momento (en marzo de 1977) a ser secretario de Comercio y es él que inventa la tregua de precios. Un poco él había actuado en la época, era discípulo de Moyano Llerena y había actuado en la época de Krieger Vasena, con él Juan Dumas, Martín Brown, todo ese grupo que fueron muy efectivos en los acuerdos de precios de la época de Krieger Vasena, que soy un convencido que pueden tener una duración corta, de dos o tres meses, para enfriar una situación pero que no sirven en un largo plazo
(Martínez de Hoz, RAHO).

El acuerdo duró entre abril y mayo de 1977.⁸Y, como dijimos, tuvo un carácter transitorio, forjado especialmente para evitar un recalentamiento inflacionario y estabilizar, como también para hacer frente a la flexibilización salarial. Sin embargo, todo esto entraba en problemas cuando se consideraba qué pasaría con los precios el día después de finalizado el pacto, pues podría haber una remarcación masiva y una nueva aceleración de precios. La salida frente a este dilema y qué hacer al respecto es explicada por Martínez de Hoz:

Ahora lo interesante de ese periodo, que fue una tregua de 60 días, era que todo el mundo decía, con alguna razón, cómo se sale. Porque lo peor es llegar al día 61. Me acuerdo que uno de los grandes voces en contra era el ingeniero [Álvaro] Alsogaray, que anunciaba una gran explosión de precios el día 61. Pero Alejandro Estrada actuó muy inteligentemente.

Él fue negociando durante los 60 días, en la forma económicamente más viable, la salida. Él autorizaba la salida de la tregua de precios a cambio de una aceptación voluntaria de una rebaja arancelaria. Ese fue el secreto. Por lo cual el día 61, si usted mira, no se produjo ninguna explosión de precios. Fue un triunfo y hay que reconocerlo de la inteligencia y política de Alejandro Estrada y sus colaboradores que vieron que había una forma de desactivar esto (Martínez de Hoz, RAHO).

Las pautas para salir del acuerdo de precios, como se ve, era presionar y amenazar a las empresas con que, de aumentar sus precios, sufrirían una rebaja de aranceles para su rubro y deberían enfrentar entonces a la competencia externa. A pesar de que Martínez de Hoz señala como “un triunfo” a la salida de la tregua de precios, ella no fue tal. A partir de junio 1977 la aceleración de precios comenzó a producirse nuevamente (ver gráfico 2). A su vez, desde mediados de ese año comenzaría un verdadero estado policial económico que sufrirían especialmente los pequeños y medianos negocios de los distintos rubros, con mecanismos para disciplinar los precios muy lejanos a la idea de ‘libertad económica’.

Por ejemplo, al comenzar ese mes la Secretaría de Comercio estableció un precio máximo para el pan, justificando que para ese sector regía “la concertación en vez de la competencia” (*La Nación* 02/06/1977 cit. en Schvarzer 1987: 195), lo que dio lugar al cierre de 15 panaderías en la provincia de Buenos Aires en septiembre y a otras 12 en Capital Federal en enero siguiente (*La Nación* 03/09/1977 y 08/01/1978 ib. 196). En 1979 la oficina de Lealtad Comercial inició sumarios a tintorerías, peluquerías, panaderías y gomerías porque propiciaban el uso de listas de precios en vez de competir “abiertamente” (*La Nación* 01/03/1979 cit. en id.); luego también se iniciarían sumarios a los fabricantes de soda por establecer un precio fijo, llegándose a acusar de monopolio al Colegio de Farmacéuticos de la provincia de Buenos Aires por aconsejar precios a sus asociados (*La Nación* 20/10/1979 y 01/08/1980 cit. en Schvarzer loc. cit.). Estos casos demuestran, en líneas generales, un doble criterio con respecto a la política de precios: “libertad” o nulos controles para las empresas más grandes y concentradas, pero acciones persecutorias contra las agrupaciones de pequeños empresarios (Schvarzer 1987: 196). Todo lo contrario a la prédica inicial, en la cual el equipo económico se presentaba como el gran enemigo de los controles de precios y del ‘dirigismo’, para luego ser, en la práctica, el más fiel representante del autoritarismo y la persecución económica.

Este tipo de prácticas de controles y sanciones estatales se justificaba en otra idea, que sería utilizada como estrategia subsidiaria y lateral para producir la reducción de costos y bajar la inflación, referida a garantizar la competencia y los derechos del consumidor. En efecto,

ahora la figura del *consumidor* se convertiría en la gran protagonista. Las energías destinadas a este aspecto fueron muchas: “se encomendó a la Dirección Nacional de Lealtad Comercial la investigación de conductas incorrectas y su sanción [...] El éxito que tuvo la apertura de la llamada Casilla de Correo 1000 para recibir las inquietudes y sugerencias del público consumidor o usuario” (Martínez de Hoz 1981: 130), a su vez, existió “Ley de Defensa de la Competencia sancionada en 1980 con el N°22.260” (Martínez de Hoz 1981:129). Fue en este sentido que se buscó crear un programa de educación para los consumidores y así enseñarles a ahorrar, comparar precios y buscar ofertas, bajo las premisas de una sociedad de individuos atomizados, del ‘hombre común’, basado en el ideal de *homo economicus* de la teoría neoliberal microeconómica, para promover así el tan mentado cambio de mentalidad.⁹ Como lo expresaba Martínez de Hoz:

Configurar nuevas actitudes en el consumidor argentino, entre ellas la de dejar de lado prácticas desaprensivas; promover el hábito del ahorro; saber diferenciar lo esencial de lo superfluo; calcular prioridades; tomar conciencia de la importancia de las actitudes individual y colectiva; conocer la capacidad de inventiva y el esfuerzo armónico que se debe realizar entre la producción y consumo [...] El cambio propuesto era muy profundo; no bastaba un simple proceso de ordenamiento, sino que había que transformar normas y marcos institucionales, administrativos y empresariales, políticas, métodos, hábitos y hasta la misma mentalidad de los agentes económicos (1981:153 y 236).

Según Martínez de Hoz, con el aprendizaje y el cambio de actitud por parte de los consumidores se podría transformar la economía, solucionar las fallas de mercado y mejorar la calidad de vida. “Con abundante provisión de bienes en lugar de escasez, el consumidor debe saber ahora exigir calidad y comparar precios. Él es el dueño del mercado y él debe decidir cuándo y cómo compra [...] con este cambio de actitud se facilitará una mejor calidad de vida” (Martínez de Hoz 1981:122). Vemos entonces que aquí el problema no son las estructuras económicas, los conflictos de clase, el Estado o los desequilibrios externos, sino simplemente el accionar individual y la mentalidad. Porque para él la educación de los consumidores permitiría darle dignidad y volverlo el verdadero dueño del mercado: “a partir de 1978 llevamos a cabo una campaña de orientación y educación del consumidor [...] El destinatario de la producción económica es el consumidor en todos sus aspectos, no solamente como promotor de la demanda sino como agente de selección de la misma y dueño del mercado [...] reconocer esta libertad es un elemento fundamental de la dignidad del hombre” (Martínez de Hoz

1981:121). Es llamativo, de todos modos, que el ministro se preocupara por la libertad y la dignidad del hombre justamente cuando era parte de una dictadura militar que practicó el terrorismo de Estado, las torturas, secuestros, hubo desaparecidos y las más terribles acciones, violando sistemáticamente los derechos humanos más elementales.

Sin embargo, más allá de la ‘tregua de precios’ y los mayores controles a pequeñas y medianas empresas, o la educación del consumidor, fue otra la principal estrategia de lucha contra la inflación que comenzó a utilizarse desde mediados de 1977 en adelante: la reforma monetaria y financiera. Dicha reforma se basaría en radicalizar el programa liberal pero ahora específicamente para el sector financiero; finalizando las políticas de tasas de interés subsidiadas y negativas vigentes hasta entonces, para pasar a una liberalización total de tasas.¹⁰ A tono con las ideas monetaristas de esa época, Adolfo Diz, que era presidente del Banco Central y que se había doctorado en economía en la Universidad de Chicago (cuna intelectual de Milton Friedman) entendía que el problema inflacionario se podría resolver con una nueva estrategia: remonetizar la economía. Esto significaba detener la velocidad de circulación del dinero haciendo que la población lo valorara más. El camino para lograrlo sería liberar las tasas de interés, lo que llevaría a que la demanda de dinero fuera otra, pues se pasaría a remunerar los depósitos bancarios, especialmente a través de los plazos fijos. De esta manera, frente a las atractivas tasas de interés (que pasaron a estar por arriba de la inflación), se podrían captar mayores depósitos, habría capital disponible para prestar, para aumentar la inversión y así tener el dinero más valor. Esto implicó establecer un fuerte quiebre de la estructura de los agregados monetarios: si históricamente la composición de los depósitos era de alrededor del 50% en cuenta corriente, 34% en caja de ahorros y sólo el 20% para plazo fijo (cuadro 1) , todo esto se transformó para fines del año 1980 en 16,66%, 9,56% y 73,78% respectivamente. Es decir, un cambio morfológico sin duda muy grande en el cual los depósitos a interés (los plazos fijos) ganaron un protagonismo arrollador.

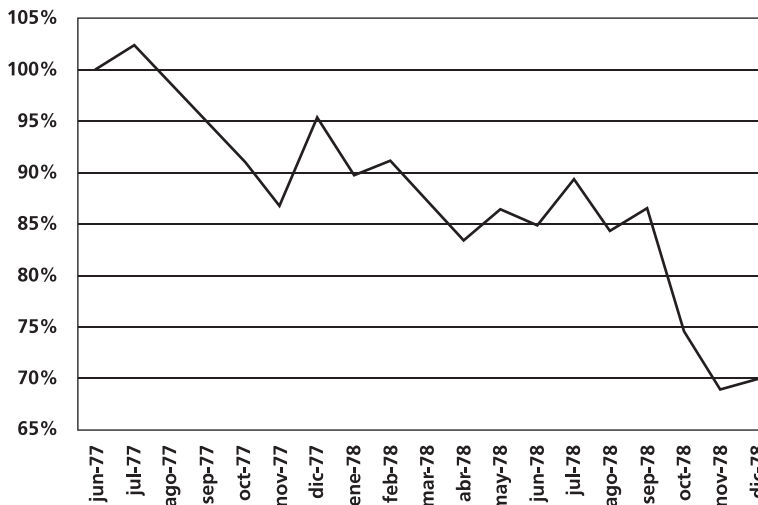
Cuadro 1. Composición de depósitos según agregado monetario (excluido el sector público)

Cierre a fin de año	Cuenta corriente	Caja de ahorro	Plazo fijo	Cierre a fin de año
1950	51,94%	38,52%	10,54%	100%
1960	54,48%	32,91%	12,61%	100%
1965	44,13%	37,97%	17,90%	100%
1970	38,13%	42,14%	19,72%	100%
1975	51,88%	23,02%	25,10%	100%
1976	44,56%	20,29%	35,16%	100%
1977	24,51%	9,05%	66,44%	100%
1978	19,79%	8,97%	71,24%	100%
1979	16,34%	6,97%	76,69%	100%
1980	16,66%	9,56%	73,78%	100%

Fuente: elaboración propia según información del BCRA

Dicha estrategia de remonetización fue complementada con una política de astringencia monetaria, la cual suponía que al ir secando la plaza de circulante la revalorización del dinero surtiría efecto. Esto se hizo haciendo crecer la base monetaria a un ritmo más lento que el registrado por el avance de la inflación, generando entonces una contracción en términos reales. Así, tal como lo muestra el gráfico 1, el segundo semestre de 1977 la relación entre la base monetaria y el crecimiento de los precios cayó un 15% (con una pequeña recuperación en diciembre por la alta demanda estacional de dinero que existe ese mes), para volver a caer otro 15% en octubre de 1978. Con ello, gracias a este potente combo financiero y monetario, se suponía que la inflación sería fácilmente arrinconada: la velocidad de circulación caería y la dinámica de precios por fin podría tenerse bajo control.

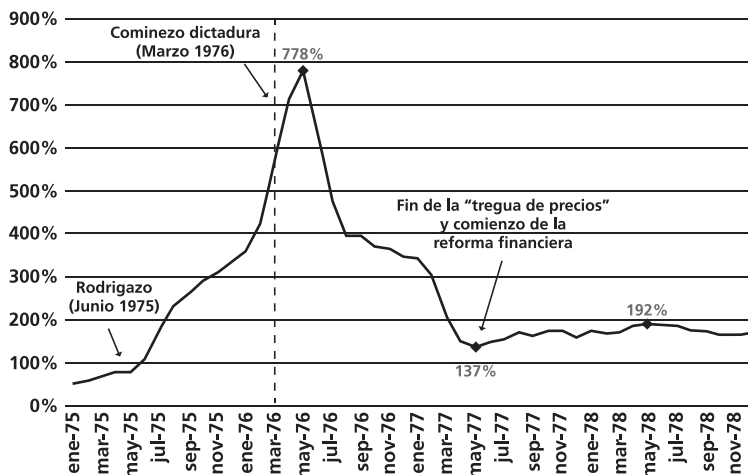
Gráfico 1. Relación entre el crecimiento de la base monetaria y el avance de inflación minorista mensual acumulada en 12 meses



Fuente: Elaboración propia con base en Indec y BCRA.

Sin embargo, más allá de las ilusiones monetaristas, lo cierto es que no hubo soluciones fáciles. Tal como muestra el gráfico 2, el último mes de la ‘tregua de precios’ mostró el piso más bajo al que llegaría la inflación durante los primeros años de la dictadura (mayo 1977, acumulando 137% en doce meses). Desde entonces los precios comenzarían a subir nuevamente hasta llegar a 192% un año después (¡una suba de 40%!). Evidentemente, la salida de la tregua de precios estuvo lejos de representar un “éxito” como fue considerada por Martínez de Hoz y la estrategia monetarista demostró ser un retundo fracaso.

Gráfico 2. Inflación minorista mensual acumulada en 12 meses (1975-1978)



Fuente: Elaboración propia con base en Indec.

Por su parte, si bien la estrategia financiera y monetaria fue central durante 1977 y 1978, lo cierto es que también se continuó utilizando, lentamente, el camino de la apertura económica. Para ello se mandaron a hacer estudios e informes sobre en qué sectores y cuánto se podrían rebajar los aranceles aduaneros. Estudios que tardarían más de un año en ver la luz, pero que se usarían insistentemente hacia adelante.

No obstante, más allá de todas las estrategias repasadas, lo cierto es que la cuestión inflacionaria siguió sin resolverse. Por lo tanto, sobre el fin de 1978 se intentaría un nuevo camino que terminaría por ser el más destacado de todos.

3. La tablita: una estrategia integral al problema inflacionario

El balance de la estrategia monetaria y financiera no había sido bueno en términos del movimiento los precios. La inflación minorista del año 1977 fue de 176,03% y la de 1978 de 175,51% (la inflación mayorista fue de 149% y 146% respectivamente). Evidentemente se había estancado en niveles increíblemente altos y todo el recetario aplicado no había resultado en mejoras sino simplemente en salir de la hiperinflación generada por el Rodrigazo de 1975, pero habiendo pasado casi tres años de gestión, la clave para resolver la cuestión inflacionaria estaba muy lejos de hallarse. Además, vale recordar que producto del apretón monetario y financiero aplicado desde mediados de 1977 la economía había entrado en recesión. Y eso no era lo peor, sino que producto de la recesión y la reconversión económica, el punto que le había sido fijado como prioridad máxima al equipo económico, que era tener bajo desempleo, tuvo un fuerte revés:

del 2,2% de desocupación de fin de 1977 pasó 3,9% durante el primer semestre de 1978 (un aumento del 77%, casi duplicándose), aunque luego bajaría en la segunda mitad de ese año (vid infra Gráfico 4). Por lo tanto, frente al parate económico y la continuidad de la alta inflación nadie realmente podía decir que la gestión económica fuese buena o que la lucha anti-inflacionaria representara un éxito.

Como lo admiten los mismos protagonistas, “En el año 78 seguíamos con una tasa anual inflacionaria del 150 por ciento. Sí bajó muy rápido desde el 900% hasta 150 pero costó mucho perforar el régimen de los 100 por ciento” (Martínez de Hoz, RAHO), “El problema de fondo es una inflación de tres dígitos y un mecanismo inflacionario que se había apoderado de la sociedad ¿Cómo quebrás eso? Eso es fatal” (García Martínez, RAHO). A su vez, los mismos protagonistas reconocen que, frente a una situación inflacionaria tan mal manejada, las autoridades militares le habían dado un ultimátum al equipo económico con respecto a que deberían comenzar a exhibir resultados.

El propio Martínez de Hoz admite que los militares no estaban satisfechos con la situación alcanzada, especialmente en el tema inflacionario, demandando una solución urgente para que bajara al menos a dos dígitos al finalizar el mandato de Videla, previsto para fines de marzo de 1981. Esto se convertiría en el nuevo objetivo central. Sin embargo, a este nuevo mandato, a su vez, se sumaba el continuar con la prohibición de que el plan económico a implementar pudiera generar desempleo, que era el motivo al que apelaba permanentemente el equipo económico como causa de la inflación.¹¹

Frente a este panorama el equipo debió rebarajar sus cartas y buscar una nueva vía. El relato de Martínez de Hoz es muy claro respecto del contexto y las opciones posibles para satisfacer la demanda de los altos mandos militares y sobre por qué controlar el tipo de cambio fue la solución ideal:

Ahí fue cuando en la segunda mitad del año 78 se empieza a estudiar seriamente que algo teníamos que hacer. Habíamos tenido más o menos éxito, digamos, en todos los demás aspectos, en mayor o menor medida, del programa, pero ciertamente no se podía considerar un éxito que en tres años no habíamos podido bajar al 100% del nivel anual de inflación. Entonces algo había que hacer. Faltaban dos años [...] Era tan grave, pero mire, le dijimos, le propusimos [a los miembros de la Junta Militar] dos cosas. Acá ustedes están preocupados con la inflación, nosotros también. De todas las soluciones que hemos examinado, porque tiene que tener un

resultado más o menos rápido, en estos próximos dos años: [una opción es que] podemos provocar una gran recesión, una gran restricción monetaria, que ciertamente va a bajar la inflación, pero a riesgo de [generar] desocupación y disminución de la actividad económica. No, no queremos eso. La otra [opción] es actuar en una variable que en realidad no nos gusta, porque éramos partidarios del libre tipo de cambio, no éramos partidarios del control de cambio, pero como andaban muy bien las exportaciones y teníamos un gran saldo favorable en la balanza comercial, podemos hacer una restricción artificial de un corto tiempo apretando los ingresos que vienen por la vía del tipo de cambio (Martínez de Hoz, RAHO).

Entonces, frente a estas alternativas planteadas, fue la propia Junta Militar la que aprobó el nuevo programa económico basado en crear un cronograma de pautas cambiarias (devaluaciones) preanunciadas hacia el futuro, conocido como la “tablita”. Según Martínez de Hoz, el apoyo fue unánime dentro de la Junta Militar, por lo menos inicialmente: “Porque le salvaba la recesión, que les preocupaba mucho más. Después cuando empezaron las protestas por el apretón de la tablita, claro, venían las protestas de los mismos círculos oficiales que eran receptáculos de todas las protestas” (Martínez de Hoz, RAHO). Es curioso, de todos modos, notar el sensible cambio de estrategia anti-inflacionaria que volvía a producirse. Si inicialmente se utilizó el control de los salarios, luego la ‘tregua de precios’, para pasar posteriormente a la solución ‘monetaria y financiera’, ahora la apuesta era definitivamente por el lado cambiario y la coordinación de las expectativas que produciría dicho preanuncio.¹²

La tablita fue aprobada entonces en los despachos oficiales. Así “a partir del 1 de enero de 1979 y por un período de ocho meses la evolución de cuatro pautas que servirían para proporcionar el horizonte de certeza reclamado: 1. el ajuste de la paridad cambiaria; 2. el ajuste de las tarifas de los servicios públicos; 3. la expansión monetaria interna y 4, el ajuste salarial” (Martínez de Hoz, 1991: 198). Con ello, la idea sería comenzar el año 1979 con un nuevo programa económico refrescando las expectativas. “La novedad fue el preanuncio de los niveles a sostener, con lo que procurábamos dar un marco de referencia al sector privado, reclamado por algunos” (Martínez de Hoz, 1981:95).

Como coinciden todos los protagonistas, el nuevo plan tuvo su origen en las dos máximas figuras al comando de la autoridad monetaria: “[Provino] del Banco Central seguro. Yo pienso que eso surgió básicamente de una idea de Arriazu y Diz, seguro. No surgió

de otro lado que yo sepa” (Estrada, RAHO); “[Fue idea de] Diz. La propuso en una famosa reunión en el Banco Central. La propuso Diz” (Alemann, entrevista de Vercesi 2008:379). El marco teórico fue el denominado ‘Enfoque monetario de balance de pagos’ y que se había expandido en la región, siendo aplicado recientemente en Chile y Uruguay. Como lo cuenta Arriazu: “Había antecedentes. Algo de esto en Chile y algo en Uruguay. Nunca en una forma integral, pero había antecedentes previos [...] ‘La tablita’, que ya había sido aplicada en Chile, fue un mecanismo de bajar gradualmente los mecanismos indexatorios” (entrevista de Vercesi 2008:403 y 406).¹³

Lo central del nuevo experimento, a pesar de que se darían las pautas de movimiento de varias variables económicas, fue preanunciar la tasa que tendría el dólar hacia el futuro. Es decir, las variables monetarias u otras similares serían muy débiles o poco consideradas por la población a la hora de construir sus referencias. Deviniendo central así, verdaderamente, el precio del dólar. “Entonces el mecanismo de la devaluación prevista o preanunciada porque se consideraba después de tanta experiencia que las expectativas sobre el precio del dólar era lo que marcaba todo: a cuánto va a estar el dólar. Entonces la gente hacía sus previsiones sobre esa base” (García Martínez, RAHO). Pues dicha divisa era el criterio que organizaba el cálculo de las otras tasas de ajuste y la que hacía que el resto de ellas se acomodase. Esto implicaba una ruptura y un nuevo reordenamiento que se expandiría hacia el futuro en la Argentina: el uso del patrón bimonetario de funcionamiento de la economía, destacando cada vez más la importancia del dólar como referencia. “Siempre: es el eje central de todos, lo fue aunque los propios economistas no lo entendieran así [...] Pero el precio del dólar en la Argentina, no solo de esa época, desde junio del 75, marca todo el comportamiento de la economía. Todo” (García Martínez, RAHO).

Por su parte, además del adelantamiento del cronograma de pautas cambiarias y de otras variables, también se lanzaría un cronograma escalonado de apertura económica, el cual sería gradual y a cumplirse trimestralmente por el lapso de cinco años: “la resolución 1634/78 del 28 de diciembre de 1978. Ésta estableció una disminución paulatina de los derechos de importación en forma trimestral desde el 1 de enero de 1979 hasta fines de 1984” (Martínez de Hoz 1991:102). La idea central del lanzamiento de este programa era darle tiempo, supuestamente, a los productores locales de ir preparándose para la apertura que sería progresiva y cada vez más fuerte. Como lo explica el propio Martínez de Hoz (1981:127): “Debe recordarse que al sancionarse la Resolución 6 en enero de 1979, la mayor parte de los aranceles de importación contenían un alto margen de protección más allá de lo necesario (“agua” en la jerga arancelaria). Es decir reflejaban protección redundante, superior a los niveles requeridos por el mercado interno”.

Desgraciadamente, y más allá del nuevo punto de partida y del intento de relanzar toda la gestión económica desde él, lo cierto es que la nueva estrategia anti-inflacionaria nació con dos grandes problemas externos. El primero fue la casi inminente guerra con Chile a

finis de 1978, momento en que se lanzó el nuevo programa. Esto trajo diversos problemas. Uno fue la fuerte suba del gasto público que ello implicó: “se produjo un aumento de la actividad militar, motivada primeramente como respuesta a la acción terrorista en gran escala tanto en terreno rural como en el urbano y en la segunda etapa por el diferendo limítrofe con Chile por el Canal de Beagle que originó un urgente reequipamiento en todas las fuerzas armadas decidido por las más altas autoridades” (Martínez de Hoz, 1991:35). A su vez, ello generó un recalentamiento de las expectativas inflacionarias por la gran incertidumbre que creaba la conmoción de entrar en guerra. Lo cual, si un objetivo central de la nueva estrategia era domar expectativas y dar previsión, fue imposible inicialmente.

El segundo problema fue todavía mayor, que volvió a golpear al programa al poco tiempo de habérselo lanzado:

Poco más de dos meses más tarde [del inicio de la tablita], un nuevo factor, esta vez de orden internacional, vino a perturbar el desenvolvimiento del sistema. En efecto, en marzo de 1979, con la caída del Sha de Irán se produjo el segundo shock petrolero con un importante aumento de los precios, no sólo del petróleo sino de todas la demás materias primas y productos que reaccionaron en cadena frente a tan brusca elevación del costo de la energía. Debido a ello, durante los primeros ocho meses de 1979 existía un elevado margen para el aumento de los precios internos, sin que el nivel declinante del ajuste cambiario establecido por las pautas preanunciadas llegara a afectarlo. Se produjo así una divergencia entre el ritmo de crecimiento de precios internos y el ajuste a la paridad cambiaria, que llevó a un fuerte reclamo de los sectores productivos para que se cerrara la llamada ‘brecha cambiaria’ o se recuperara el supuesto atraso cambiario (Martínez de Hoz 1991:200–201).

Como vemos, ambos elementos externos golpearon severamente el lanzamiento inicial de la tablita. A su vez, este programa tenía el presupuesto de que iría solucionando lentamente la inflación, para ir luego bajándola más rápido. Con lo cual, el fuerte retraso inicial en el ajuste entre precios internos, tipo de cambio y precios externos (la llamada ‘convergencia’) golpeó en el presupuesto central del programa. Todo lo cual agudizó las contradicciones e impidió que hubiera resultados en el corto plazo, pues los precios continuaron sin bajar, e incluso con presiones a subir.

De esta manera, en septiembre de 1979, transcurridos los primeros tres trimestres de la nueva estrategia económica, todo se puso en duda y existieron reuniones dentro del equipo económico para debatir qué hacer, pues hasta allí nada había resultado.

Como cuentan los protagonistas: “Evidentemente, el plan de entrada, no anduvo porque la inercia inflacionaria hizo que buena parte del 79 arrastra inflación –más de la mitad el primer semestre– hasta que hicimos la famosa reunión de 14 horas en septiembre. A ver qué hacíamos: si cambiamos o no cambiábamos” (García Martínez, entrevista de Vercesi 2008:421); “Cuando la cosa se puso dura, un poco [dura], en el año 78, 79, muchas de estas personas empezaron a tomar distancia de nosotros. Entre ellos Dagnino Pastore, que renunció” (Martínez de Hoz, RAHO); “En ese momento buena parte del equipo económico estaba por no seguir, por no seguir” (Luis García Martínez, RAHO). Según el relato de Estrada, en el conclave de septiembre de 1979 donde se discutió la continuidad de la tablita las posiciones estaban bastante divididas. “Bueno estaba, a ver, los que queríamos salir de la tablita con la libre flotación era Agricultura (Zorreguieta), Juan Ocampo (presidente de Banco Central), [en la Secretaría de] Industria estaba Grimoldi, más dudoso, tenía dudas. Klein dudoso. Roberto Bull (el presidente del Banco Provincia) [quería] salir, Banco Central quedarse a rajatabla y Martínez de Hoz con dudas” (Estrada, RAHO).

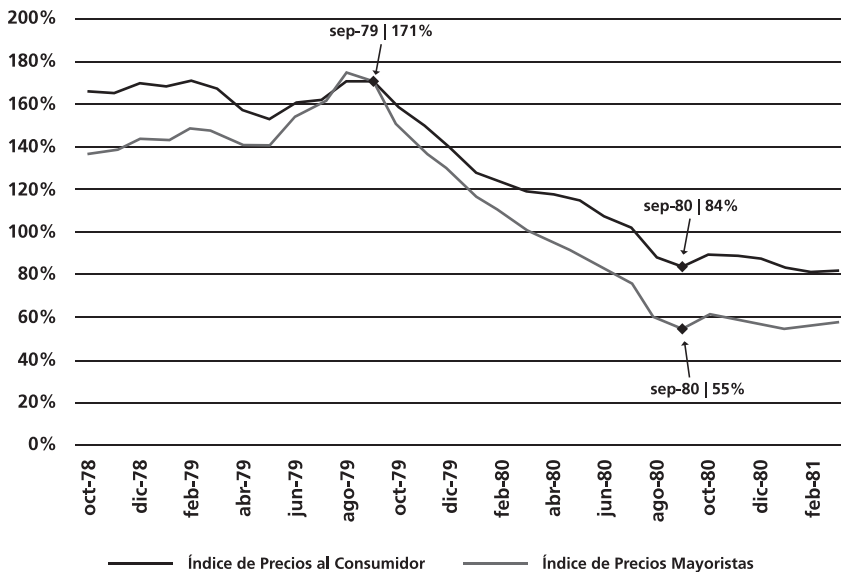
Sin embargo, la posición que se impuso fue la proveniente del Banco Central, encabezada por Diz y Arriazu, en la cual aseguraban que lo peor ya había pasado y que la convergencia se produciría, aunque habría que darle un poco más de tiempo producto de los inesperados impactos externos. El triunfo de esta posición, según lo cuenta García Martínez, fue para no volver a cambiar una vez más de estrategia anti-inflacionaria, y especialmente, para evitar que Diz renunciara, despertando esto último todo tipo de temores y suspicacias en el mercado:

Se hizo en septiembre una reunión definitiva, habían transcurrido ocho meses de aplicación del plan de la tablita cambiaria. No había concordancia, no había convergencia (como les llamaban Diz y Arriazu) entre los precios internacionales y los precios locales. Fue un debate de la gran siete. Duró más de 12 horas la reunión en el ministerio de Economía [...] Ellos decían ‘va a converger, va a converger’, mientras tanto decía Arriazu que había que subir la tasa de interés todo lo necesario. Era una cosa de dinamita. Todo lo necesario había que subir para lograr la convergencia [...] había un problema muy serio. Yo estuve a punto de renunciar y un conflicto muy muy jorobado para mí. Yo estaba convencido que no funcionaba la tablita cambiaria [...] Pero yo creo que si él [Martínez de

Hoz] cambiaba [y derogaba la tablita], Diz renunciaba porque era como haber desautorizado el plan que tenía él de estabilización [...] Finalmente, como el ministro no quería peleas con el presidente del Banco Central, y menos que se fuera en un momento así, porque todo el mundo iba a pensar ‘Acá viene otra vez algún ajuste grande del precio del dólar’. Todo el mundo pensaba en una devaluación muy fuerte. Entonces esto iba a ser desastroso para las expectativas (García Martínez, RAHO).

La decisión de continuar con la tablita, igualmente, pareció adecuada, por lo menos a nivel de lo proyectado originariamente, ya que a partir de ese momento comenzó un descenso cada vez más pronunciado de los precios. Esto es algo señalado por el propio Martínez de Hoz: “Si usted examina las cifras del índice de precios ese año, va a ver que recién agosto debe haber sido el último mes de un gran crecimiento del índice de precios. A partir de septiembre empieza a entrar en un proceso de mayor equilibrio, pero ya habíamos perdido ocho meses. A partir de entonces ya empieza a actuar, digamos, a apretar, el ajuste del tipo de cambio, que se sigue realizando sobre todo el año 80” (Martínez de Hoz, RAHO).

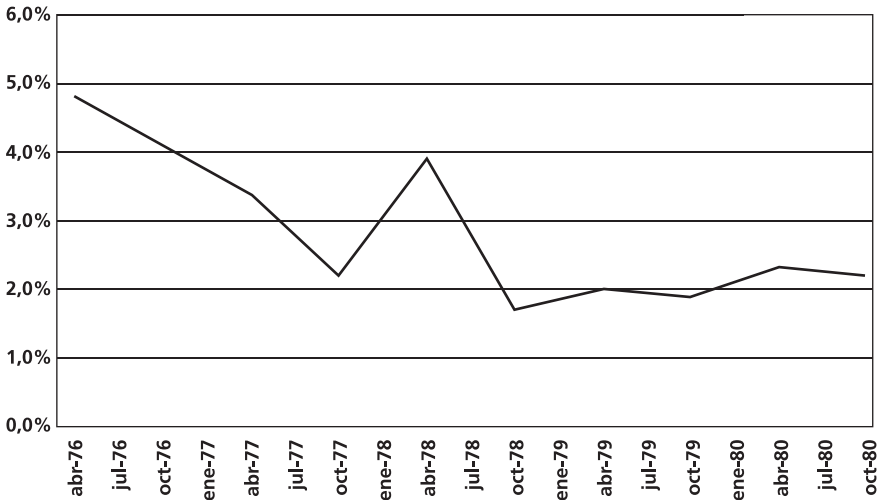
Gráfico 3. Inflación minorista y mayorista acumulada en 12 meses (oct 1978 - mar 1981)



Fuente: Elaboración propia en base a Indec.

Como muestra el gráfico 3, en septiembre de 1979 la inflación, tanto mayorista como minorista, marcó 171% de acumulación anual. No obstante comenzaría desde ese punto a bajar ininterrumpidamente durante un año completo, hasta comenzar a estancarse en septiembre de 1980 en un nivel en torno al 80% para los precios minoristas (habiendo bajado entonces a la mitad) y a valores cercanos al 60% para los mayoristas (una reducción todavía más pronunciada aquí).

Gráfico 4. Tasa de desocupación en el Gran Buenos Aires (1976 - 1980)



Fuente: Elaboración propia en base a Indec.

Además de la notable caída del nivel de precios, los resultados incluso pueden considerarse mejores, porque también se cumplieron los otros objetivos económicos propuestos, que eran mantener en niveles muy bajos la desocupación (que, como surge del Cuadro 4, se estabilizó en niveles del 2%) y lograr un alto nivel de actividad económica. Como comenta Alemann (RAHO), con “la tablita inicialmente se potenció la economía, hizo las cosas bien: en el año 79 el producto bruto aumentó 10 por ciento”. Es por este motivo que los integrantes del equipo económico parecen recordar esa época exultantes de orgullo. Como lo relata Martínez de Hoz: “MacNamara [secretario del departamento de Estado de Estados Unidos] siempre me decía, y está escrito en los diarios de la época, de los que repetían, que él creía que estábamos escribiendo un nuevo capítulo para los libros de economía de lograr vencer una inflación sin provocar recesión ni desocupación” (Martínez de Hoz, RAHO). Incluso el festejo parecía también ser teórico e ideológico, pues la paridad entre precios internos y externos pareció estar produciéndose. Como celebró el ex ministro en su libro de memorias: “Para el cuarto trimestre de 1980 [...] La convergencia entre ambos porcentajes se había pues, logrado” (Martínez de Hoz 1981:101-102).

A todo esto había que sumar un hecho más, y era que el apoyo político de buena parte del gabinete y de la Junta Militar se vio reforzado porque se estaba cumpliendo el tanpreciado objetivo de evitar el desempleo masivo. Como lo relata Alemann:

Ellos [los militares] querían pleno empleo y estaban muy contentos con eso. Y todo el mundo estaba contento [...] Porque una prioridad de los militares era plena ocupación. El general Bussi dijo una vez: ‘cada desocupado es un guerrillero en potencia’ [...] Entonces la orden que nos daban los militares es ‘Señores, que haya trabajo para todos’ [...] Claro, tuvimos una desocupación del 2% en el 79 y 80. Primero arrancamos con un 5, 6, lo bajamos al 4, a 3, al final 2. Al final había sobreocupación [...] vino la orden: más o menos se hizo (entrevista de Vercesi 2008:386 y 356).

Frente a lo que parecían éxitos indiscutibles, a mediados de 1980 el equipo económico decidió avanzar todavía más rápido, romper algunas de sus propias pautas originales y acelerar fuertemente por dos frentes. Por un lado, porque agudizó todavía más el apretón monetario que ya se venía produciendo con su política de astringencia monetaria; por el otro, porque también adelantó el cronograma de rebaja de aranceles. En efecto, se radicalizó el programa de apertura económica previsto para varios años, con un impacto que encontró desprevenidos a muchos productores locales. Algo que, con el gradual atraso cambiario que estaba generando la tablita, implicaba un golpe muy duro para el mercado interno. Lo cual despertaría quejas y conflictos por doquier.

Los argumentos para acelerar la apertura económica fueron tres. El primero, es que el plan originario era demasiado gradual. Como lo explica Estrada: el cronograma “era muy lento, lentísimo. Digamos, la primera baja era lentísima. Es decir, no tocaba [...] había dos años perdidos cuando salió la primera [baja trimestral] [...] acá hay dos años que esto no es relevante. Con aranceles de 45% es un tipo de ineficiencia absoluta, no existe eso, es casi una prohibición” (Estrada, RAHO). A su vez, su lenta progresión a bajar, se apoyaba en un segundo argumento: que los aranceles ya partían desde un nivel muy alto, pues se consideraba que los productos locales contaban con protección arancelaria redundante (‘crema’, ‘agua’ o ‘colchón’ en la jerga). Según García Martínez (RAHO): “la explicación que daba Arriazu era que había mucho ‘colchón’, que muchas veces llamaba mucha ‘crema’. Es decir, protección en exceso: que lo que se podía haber arreglado con un 20% de arancel en realidad tiene 80-70. Entonces, total, podía seguir indexando y ajustando sus precios sin que se vieran molestados por la importación”. Dado este análisis, el tercer argumento, se ligaba a buscar aumentar la competitividad de las empresas argentinas frente a los productos del exterior, pero ahora

no ya vía las devaluaciones como era antes, sino que los productores debían ‘cambiar su mentalidad’ y procurar bajar sus propios costos para ser competitivos o de lo contrario cerrar sus empresas. Martínez de Hoz lo cuenta así en sus memorias: “En el mensaje dirigido al país del 10 de julio de 1980 insistimos en la necesidad, pues, de reducir costos como método más efectivo que las fuertes devaluaciones, que resultaron contraproducentes al propagar el impulso inflacionario a toda la economía” (Martínez de Hoz, 1991: 206).¹⁴

De todos modos, más allá de la aceleración de la apertura económica, lo que parecía ser, por fin, una catarata de éxitos para la gestión, igualmente escondía bastantes problemas y desafíos que se acumulaban. Uno de los más acuciantes era lidiar con el ya comentado atraso cambiario que se estaba produciendo. Es decir, la tablita era un cronograma de devaluaciones preanunciadas, las cuales si bien se estaban produciendo, ellas siempre iban muy detrás de la tasa de inflación, lo cual hacía que el tipo de cambio en términos reales estuviera cada vez más atrasado. Algo que comenzó a generar el odio y la resistencia de todos los sectores productivos, especialmente del agro y la industria. Así el malestar político y social se multiplicó, incluso al interior de la Junta Militar que se convirtió en una caja de resonancia de todas las quejas y disputas.

El constante y cada vez más pronunciado atraso cambiario, por su parte, era un tema urgente de atender, pero que también se unía a un segundo gran problema: cómo y cuándo salir de la tablita. Pues mientras más se retrasase su salida, más marcado sería la apreciación cambiaria y también más violenta debería ser la corrección de ello, generando una gran devaluación, la cual se trasladaría rápidamente a los precios, arruinando toda la política anti-inflacionaria que era el motivo que había sido la prioridad máxima del equipo económico. Esto era, pues, un dilema difícil de solucionar. Como lo señalaba García Martínez: “Entonces empezás, como se dice, tiro de la manta de un lado, descubro una cosa, descubro otra y te pasaba así” (RAHO).

En política existe el dicho ‘si no sabes cómo vas a salir, mejor no te metas’. Martínez de Hoz cuenta sobre cómo originalmente él había pensado terminar con la tablita: “yo lo que quería era estar bien seguro de hacer una liberación en condiciones de confianza y, francamente, a final del 79 todavía no había esas condiciones de confianza para evitar una gran disparada” (RAHO). Según su propio relato, hacia adelante nunca se darían las condiciones para salir en un clima de estabilidad y paz económica como el deseado o considerado ideal. Pues, como vimos, los primeros efectos sobre los precios recién comenzaron a sentirse a fines de 1979. Pero al comenzar 1980 ocurrió un nuevo cimbronazo externo, cuando el gobierno de Estados Unidos subió abrupta y fuertemente sus tasas de interés, lo que despertó un retiro de capitales masivos. Ese impacto fue muy dañino en Argentina, ya que la situación bancaria, producto de la reforma financiera de junio 1977, era cada vez más endeble, produciéndose la quiebra de varios bancos desde marzo de 1980 en adelante junto con corridas y ataques especulativos de todo tipo.¹⁵

Luego, cuando se logró dejar atrás lo peor de la crisis bancaria, ya durante la segunda mitad de 1980, comenzó la incertidumbre sobre el sucesor de Videla en la presidencia. Lo cual tampoco permitía generar ni confianza ni credibilidad sobre la política económica hacia el futuro. Así, para el fin del mandato de la gestión económica la situación era crecientemente explosiva y muy difícil de controlar: el atraso cambiario era altísimo y la incertidumbre sobre qué haría el nuevo presidente era total. Como lo cuenta el propio Martínez de Hoz:

También la crisis bancaria del 80 no favoreció. Después vino la inseguridad política creada por el nombramiento de presidente del sucesor de Videla, que hubo tres meses, entre agosto y octubre, de desavenencias, por falta de criterio uniforme entre las tres Fuerzas Armadas [...] Pero toda esa inseguridad tampoco nos permitía liberar completamente, eliminar la tablita cambiaria [...] [Y] a medida que se acercaba la época de recambio, que era fin de marzo del 81, crecían los rumores de una gran devaluación, de una crisis de cambio, etcétera. Todo eso agravó el proceso, creó una verdadera desconfianza cambiaria (RAHO).

En este sentido, además de la realidad económica que se había vuelto explosiva, la cuestión política no era menor. Pues además de que sectores mayoritarios advertían que pronto debería existir una fuerte y abrupta corrección cambiaria (produciéndose una marcada devaluación), lo cierto es que por el lado político y sectorial la presión por abandonar lo antes posible la tablita era acuciante. Como lo cuentan los propios protagonistas: “de salir, de devaluar, sí, todos [los sectores eran partidarios]. Desde la industria textil, todos, todos. Era salir de la tablita, que los perjudicaba a todos [...] era un consenso [que había que salir], un consenso en un momento dado que era impresionante” (Estrada, RAHO) ; “En el 80 el ambiente que había era explosivo pero no de la parte sindical [sino empresarial]” (García Martínez, RAHO).

La presidencia de Videla y el mandato de Martínez de Hoz terminaron a fin de marzo de 1981 en un clima económico muy adverso, cargado de enemigos y con un pésimo recuerdo de la labor económica realizada. Allí muchos de los reproches se deben a la política anti-inflacionaria aplicada y, especialmente, a las consecuencias de la tablita. Como lo recuerda el propio Martínez de Hoz en su libro de memorias: “La “tablita” llegó a transformarse prácticamente en una mala palabra, y seguramente porque el esfuerzo resultó demasiado prolongado” (Martínez de Hoz 1991:209).¹⁶

Conclusión: Cambiar la mentalidad. Martínez de Hoz y la lucha anti-inflacionaria

A lo largo de este trabajo hemos intentado repasar las diversas estrategias anti-inflacionarias llevadas a cabo por el equipo económico de Martínez de Hoz, repasado cada situación en la voz de los protagonistas. Según se buscó mostrar, el camino llevado adelante por Martínez de Hoz siguió erráticos y espasmódicos movimientos que se terminaron plasmando en variadas y contradictorias estrategias.

Así, primordialmente se buscó aplicar un programa de neto corte liberal para cambiar y transformar la economía argentina, en el cual se pretendió bajar la inflación liberalizando las principales variables económicas. Para ello se terminó con el control de precios, se liberó el tipo de cambio, se eliminaron las retenciones y se subieron las tarifas de empresas de servicios públicos, con el fin de ‘sincerar y liberar’ la economía. No obstante el fuerte aliento inflacionario de todo ello, el programa liberal escogió inicialmente como variable clave para estabilizar la situación el control de los salarios. Esta medida no solo no tuvo nada de ‘liberal’, sino que implicó realizar la transferencia de ingresos más grande de la historia argentina desde los sectores asalariados a los empresariales, representando un auténtico quiebre estructural. El objetivo de fondo, según los protagonistas, era cortar la espiral entre precios y salarios, siendo esto identificado como uno de los principales causantes de la inflación.

Aunque se logró salir de lo peor del contexto hiperinflacionario dejado por el Rodrigazo, no se consiguió que la inflación bajara a niveles de dos dígitos o ‘normales’, a la par que los salarios fueron pulverizados, siendo algo urgente flexibilizar las medidas para no generar malestar social. Esto obligó al equipo económico a cambiar de estrategia: primero se adoptó una ‘tregua de precios’, para luego pasar a una estrategia ‘financiera y monetaria’ de remonetización de la economía. Ya al comenzar 1979, ante un nuevo fracaso en el descenso de los precios y haber provocado una cruda recesión económica, hubo un nuevo cambio: se lanzó un plan de control de cambios conocido como “la tablita” y a la par se anunció una profundización de la apertura económica.

Los años de gestión de Martínez de Hoz están lejos de representar un momento de éxito de lucha contra la inflación. En ninguno de sus cinco años como ministro logró que bajara de los tres dígitos: fue de 444% en 1976, 176% en 1977, 175% en 1978, 159% en 1979 y de 100,76% en 1980. Los malos resultados y los constantes cambios y volantazos demuestran que el equipo económico estuvo muy lejos de saber qué hacer con respecto a la cuestión inflacionaria, existiendo importantes contradicciones en las estrategias aplicadas: desde la liberalización casi total a los acuerdos de precios, desde la apertura gradual a la aceleración y al shock de la baja de aranceles, pasando por fuertes devaluaciones y del ‘dólar libre’ inicial hasta estrategias de atraso cambiario y dólar

semi-fijo controlado, combinadas con situaciones de fuerte emisión como, también, de astringencia monetaria.

El entonces ministro, igualmente, no se da por vencido, pues incluso en declaraciones en años posteriores recientes sigue pensando que su gestión, de todos modos, logró parcialmente el cambio estructural que inicialmente se propuso y que luego se consolidaría: “Quizás a nosotros nos tocó romper el hielo y la resistencia inicial sin alcanzar plenamente nuestros objetivos. Pero el cambio de mentalidad que predicamos se fue produciendo inexorablemente” (Martínez de Hoz, 1991: 9). Esta fue, en su opinión, su principal herencia, haber logrado que la población pudiera cambiar su mentalidad: “Entonces lo que cuesta es que la gente crea que va a ser mejor y que cambie su mentalidad anterior por todo lo que se está tratando de demostrar. Y recién cuando se empieza a dar cuenta, comienza a ver los resultados; ahí entonces se empieza a producir un cambio de mentalidad total. [Pero] Al principio hay mucha resistencia interna al cambio” (entrevista de Vercesi 2008:287).

¹De hecho, por la gran cantidad de marchas y contramarchas de la conducción económica de la dictadura se ha caracterizado a la gestión económica de distintas formas: liberalismo pragmático, liberalismo heterodoxo, liberalismo desarrollista, liberalismo ortodoxo y también como neoliberal. Ver al respecto Müller (2001); Moresi (2010); Vicente (2015); Sanz Cerbino y Sartelli (2018).

²En general la recuperación de la voz de los protagonistas del gobierno dictatorial ha sido realizada, esencialmente, con vistas a las prácticas represivas. Ver al respecto Feld y Salvi (2019). Por su parte, las investigaciones de análisis económico y político que han utilizado la palabra de dichos actores han sido muy pocas, como Canelo (2008) y Novaro y Palermo (2006).

³Un abordaje sobre algunas de las problemáticas que implica el relato escrito y oral posterior a los hechos de los protagonistas de la última dictadura militar argentina puede encontrarse en Feld y Salvi (2016).

⁴Hemos analizado la evolución del gasto militar y la cuestión impositiva durante la gestión de Martínez de Hoz en Zicari (2023b).

⁵El llamado “Rodrigazo” fue la aplicación de una violenta política económica de shock por parte del ministro Celestino Rodrigo durante el tercer gobierno peronista, el cual significó una abrupta disparada de la inflación y caída de ingresos, con lo que, posterior e inmediatamente, tuvo una fuerte movilización sindical y política como respuesta que obligó a que renuncie la conducción económica así como quien era su sostén político (José López Rega, alias “el brujo”). Sobre la gestación del Rodrigazo puede verse el trabajo de Restivo y Dellatorre (2005), para un análisis sobre la crisis económica implicada, ver Zicari (2020).

⁶Un caso especial de ‘libertad económica’ que fue también especialmente impactante fue la liberalización del sistema de alquileres; si bien se fue haciendo de manera gradual, trimestralmente, golpeó de todos modos en la dinámica de precios.

⁷Según las memorias de Martínez de Hoz (2014: 22), cuando lo designaron él ya les había avisado a los comandantes en Jefe el perfil de su orientación: “Agregué que yo era presidente del Consejo Empresario Argentino y que la gente –especialmente, el sector del trabajo– iba a decir que el golpe se hizo para los empresarios, lo cual no iba a beneficiar la imagen del nuevo gobierno”. A su vez, Alemann directamente admite que su plan era el de las grandes patronales: “Mire, yo le diría que eso [el programa económico] era más o menos el ideario del establishment empresario [...] Reflejaba básicamente eso” (Alemann, RAHO).

⁸La “tregua de precios”, en realidad, tuvo dos etapas, una primera de 60 días y luego otra en que se renovó por otros 60 días (120 días en total), aunque a esta segunda etapa no adhirieron muchas empresas que sí lo hicieron en la primera.

⁹Buenos abordajes sobre la educación de los consumidores durante la gestión de Martínez de Hoz se pueden encontrar en Friedman (2008) y Pryluka (2016a).

¹⁰Un desarrollo y explicación sobre cómo se pensó y gestó la reforma financiera puede encontrarse en Zicari (2022).

¹¹Como decía Alemann en cada oportunidad que podía: “Ahora, cuando usted quiere tener una desocupación del 2%, no puede combatir la inflación” (entrevista de Vercesi, 2008:356).

¹²Diz, presidente del Banco Central, se defendería de las acusaciones de haber realizado varios cambios de esquemas teóricos, generando volantazos y estrategias tan diversas: “Desde el punto de vista técnico diría que no hubo ningún cambio. Es decir, desde 1976 hasta 1981 nuestro esquema cambiario fue un esquema de tipo de cambio fijo. Bajo distintas modalidades, por supuesto, pero esencialmente un esquema de tipo de cambio fijo [...] Lo único que se hizo fue preanunciar lo que se pensaba hacer, en lugar de simplemente hacerlo –como hasta entonces– sin preanunciar [...] De ninguna manera el ministro cayó en monetarismo. En todo caso sería al revés. Al hacer explícita su política de tipo de cambio fijo hizo también explícita su política de dinero pasivo, no controlable por el Banco Central” (entrevista con De Pablo, [1982] 1986: 124).

¹³Como también confirmaría García Martínez: “Diz y Arriazu estaban muy cerca de la conducción económica de Chile. Muy cerca. No todo el equipo económico, pero ellos, sí, estaban muy cerca. Y seguramente hacían reuniones y consultas. Sé que seguían [lo que pasaba en Chile]” (RAHO). Para una análisis de la influencia del caso chileno en el equipo económico de Martínez de Hoz, ver Pryluka (2016b).

¹⁴Sobre la política de apertura económica y el proceso de desindustrialización que implicó, ver Zicari (2023a).

¹⁵Para un análisis de la reforma financiera y las crisis que generó, ver Zicari (2022).

¹⁶Una reconstrucción de las críticas, respuestas y debates sobre la tablita al interior del equipo económico puede hallarse en Zicari (2023c).

Fuentes y referencias bibliográficas

a) Escritos y libros de los protagonistas:

Alemann, Juan (1996) “Los años de Martínez de Hoz” (*La Nación* 24/03/1996).

Martínez de Hoz, José A. (1961) *Enfiteusis y arrendamiento vitalicio en la Argentina y Nueva Zelanda*. Abeledo Perrot: Buenos Aires.

Martínez de Hoz, José A. (1967) *La Agricultura y Ganadería Argentina en el Período 1930-1960*. Sudamericana: Buenos Aires.

Martínez de Hoz, José A. (1976) *Mensaje a todo el país por radiotelefonía y televisión anunciando el programa de saneamiento y expansión de la economía*. Discurso del 02/04/1976. Ministerio de Economía.

Martínez de Hoz, José A. (1981) *Bases para una Argentina moderna*. Offset: Buenos Aires.

Martínez de Hoz, José A. (1984) “¿La deuda externa revela una crisis financiera o económica?” (*Ámbito Financiero* 19/12/1984 y 20/12/1984).

Martínez de Hoz, José A. (1985) “La privatización de las empresas del Estado” (*Ámbito Financiero* 19/12/1985; 20/12/1985; 23/12/1985 y 24/12/1985).

Martínez de Hoz, José A. (1985) “Privatizing state firms” (*Buenos Aires Herald* 29/05/1985).

Martínez de Hoz, José A. (1991) *15 años después*. Emecé: Buenos Aires.

Martínez de Hoz, José A. (2007) *A Sporting Life: The Memoirs of a Big-Game Hunter*. Safari Press Inc: Long Beach, California.

Martínez de Hoz, José A. (2014) *Más allá de los mitos. Memorias y revelaciones del ministro más polémico de la historia argentina*. Sudamericana: Buenos Aires.

Reato, Ceferino (2012) *Disposición final. La confesión de Videla sobre los desaparecidos*. Buenos Aires: Sudamericana.

Videla, Rafael (1981) “Prologo” a José A. Martínez de Hoz, *Bases para una Argentina moderna*. Offset: Buenos Aires.

b) Entrevistas

“Habla Martínez de Hoz”. *Tres puntos* (26/09/2002).

“La última entrevista a Martínez de Hoz” [realizada en 2006] publicadas por *MinutoUno* (17/03/2013) e *Infobae* (16/03/2013).

“Martínez de Hoz por primera vez analiza su gestión” (*La Nación* 29/07/1988).

“Martínez de Hoz: Videla es un patriota”. *La semana* (29/12/1983).

Entrevista a Adolfo Diz, realizada el (1/6/1982) y reproducida en De Pablo, Juan Carlos (1986).

Entrevista a Alejandro Estrada (2005), Red de Archivos de Historia Oral (RAHO).

Entrevista a Ricardo Arriazu reproducida en Vercesi (2008).

Entrevista a Juan Alemann (2005), Red de Archivos de Historia Oral (RAHO).

Entrevista a Juan Alemann reproducida en Vercesi (2008).

Entrevista a Luis García Martínez (2005), Red de Archivos de Historia Oral (RAHO).

Entrevista a Luis García Martínez reproducida en Vercesi (2008).

Entrevista a Martínez de Hoz (2005), Red de Archivos de Historia Oral (RAHO).

Entrevista a Martínez de Hoz realiza por Mariano Grondona en el programa Hora Clave de Canal 9 (28/11/1991) (Disponible en https://www.youtube.com/watch?v=3gNq_kXnt0g) [Consulta en línea 05/05/2021]

Entrevista a Martínez de Hoz reproducida en Burgo (2011).

Entrevista a Martínez de Hoz reproducida en Novaro, M. y Palermo, V. ([2003] 2006).

Entrevista a Martínez de Hoz reproducida en Vercesi (2008).

Entrevista a Videla. *Página 12* (17/05/2013).

c) Bibliografía

Basualdo, Eduardo (2006) *Estudios de historia económica argentina. Desde mediados del siglo XX a la actualidad*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.

Burgo, Ezequiel (2011) *7 ministros. La economía argentina: historias debajo de la alfombra*. Buenos Aires: Planeta.

Canelo, Paula (2008) *El proceso en su laberinto. La interna militar de Videla a Bignone*. Prometeo: Buenos Aires.

Canitrot, Adolfo (1981) “Teoría y práctica del liberalismo. Política antiinflacionaria y apertura económica en la Argentina, 1976-1981” *Desarrollo Económico* 82:131-189.

Cepal (2007) *Distribución funcional del ingreso en la Argentina, 1950-2007*. Santiago de Chile, Serie Estudios y Perspectivas, N° 44.

De Pablo, Juan Carlos (1984) *Política económica argentina*. Buenos Aires: Ediciones Macchi.

De Pablo, Juan Carlos (1986) *La economía que yo hice. Volumen II*. Ediciones El Cronista Comercial: Buenos Aires.

Fridman, Daniel (2008) “La creación de los consumidores en la última dictadura argentina”. *Apuntes de Investigación*, 14:71-92.

Gerchunoff, Pablo y Llach, Lucas (2003) *Ved en trono a la noble igualdad. Crecimiento, equidad y política económica en la Argentina, 1880-2003*. Buenos Aires: Fundación PENT.

Kosacoff, Bernardo (1996) “La industria argentina: de la sustitución de importaciones a la convertibilidad”. En Jorge Katz (dir.) *Estabilización macroeconómica, reforma estructural y comportamiento industrial*. Buenos Aires: Alianza.

Müller, Alberto (2001) “Un quiebre olvidado: la política económica de Martínez de Hoz”. *Ciclos*, 21:

Müller, Alberto (2011) “¿La culpa es de Martínez de Hoz?”. CESP. Documento de Trabajo n°26.

Novaro, Marcos. y Vicente Palermo. (2006) *La dictadura militar. Del golpe de estado a la restauración democrática*. Buenos Aires: Paidós.

Pryluka, Pablo (2016a) “Políticas antiinflacionarias y la educación de los consumidores durante la última dictadura en Argentina”. *H-industri@*, 18:106-127.

Pryluka, Pablo (2016b) “¿Shock o gradualismo? La influencia del caso chileno (1973-1982) sobre los debates económicos en el campo del liberalismo argentino durante la última dictadura (1976-1981)”. *Papeles de Trabajo*, 10 (17) 208-234.

Restivo, Néstor y Dellatorre, Raúl (2005) *El Rodrigazo, 30 años después. Un ajuste que cambió el país*. Buenos Aires: Capital Intelectual.

Schorr, Martín (2011) “La desindustrialización como eje del proyecto refundacional de la economía y la sociedad en Argentina, 1976-1983”. *América Latina Historia Económica*, 19 (3) 31-56.

Schvarzer, Jorge (1986) *La política económica de Martínez de Hoz*. Buenos Aires: Hyspamérica.

Vercesi, Alberto (2008) *Política Económica Argentina: Conversaciones inéditas con los hacedores de la política económica contemporánea*. Edicon: Buenos Aires.

Vicente, Martín (2015) *De la refundación al ocaso. Los intelectuales liberal-conservadores ante la última dictadura*. UNLP, UNGS, UNM.

Zicari, Julián (2020) *Crisis Económicas Argentinas. De Mitre a Macri*. Ediciones Continente: Buenos Aires.

Zicari, Julián (2022) “La justificación de la valorización financiera. Las explicaciones de Martínez de Hoz a la reforma financiera, el endeudamiento y las crisis (1976-1981)”. *Revista Ciclos en la historia, la economía y la sociedad* 58:141-173.

Zicari, Julián (2023a). “Contra el dirigismo. Reforma estatal, privatizaciones y cambios fiscales durante la última dictadura según el relato de Martínez de Hoz”. En prensa.

Zicari, Julián (2023b). “La palabra del industricida. La política industrial y comercial de Martínez de Hoz a través de sus libros de memorias”. En prensa.

Zicari, Julián (2023c). “La tablita cambiaria de Martínez de Hoz en la dictadura: críticas y debates al interior del equipo económico”. *Márgenes. Revista de Economía Política*, N° 9.

Cómo citar este artículo

Zicari, Julián (2023) “Cambiar la mentalidad: Martínez de Hoz y su relato sobre las estrategias utilizadas para combatir la inflación (1976-1981)”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* vol. 13 N°25: 17-53

John K. Galbraith y la reconstrucción de una agenda de investigación en políticas públicas centrada en el conflicto.

John K. Galbraith and the reconstruction of a conflict-centered public policy research agenda.

Juan Pablo Quiroga

Doctor en Ciencias Sociales FLACSO/
Georgetown University
jq84@georgetown.edu

Resumen: El presente trabajo enfoca las principales marcas de la obra de John K. Galbraith a partir del análisis de más de 13 publicaciones de textualidad diversa (entre trabajos académicos, libros de divulgación, entrevistas en medios gráficos y su autobiografía). Más allá de la evaluación que los economistas puedan hacer de su obra al interior del sistema de la economía, sostiene que muchas de sus postulaciones revisten de valor como condición de posibilidad de una agenda de investigación empírica en políticas públicas que recupere el conflicto, las relaciones (desiguales y atravesadas por dinámicas de poder) entre los actores de mercado entre sí y con los diversos agentes estatales, en el marco de disputas distributivas por el acceso, control y administración de bienes básicos escasos.

Fecha de recepción:

17.2.23

Palabras clave: John Galbraith - políticas públicas - conflicto - economía política - capacidad estatal

Fecha de aceptación:

8.5.23

Abstract: *The present work focuses on the main marks in John K. Galbraith's work, based on an analysis of*

more than 13 publications of diverse textuality (among academic works, popular books, interviews in graphic media and his autobiography). Advancing beyond the evaluation that economists have made of his work within the economic system, we sustain that many of his postulations have value as a condition for the possibility of an empirical research agenda in public policies that recovers the conflict, the (unequal and traversed by power dynamics) relationships between market actors among themselves and with the various state agents, within the framework of distributive disputes over access, control and administration of scarce basic goods.

Keywords: John Galbraith - public policy - conflict - political economy - state capabilities

1. Introducción

La obra de John K. Galbraith se desplegó a lo largo de más de cinco décadas. Sin embargo, por fuera de algunas anécdotas aisladas y coqueteos con la política local en estas latitudes, la misma permanecería al margen no solo del reconocimiento de los economistas, sino también de la ciencia política. Su popularidad lo estigmatizaría como un “generalista” o “divulgador”, restándole mérito y consideración académica a sus aportes. Incluso cuando gran parte de las políticas locales de control de precios guardan cierto aire de familia con sus formulaciones y retórica.

El presente trabajo busca reconstruir las principales marcas de su obra, a partir del análisis de más de 13 publicaciones de textualidad diversa que, más allá de la evaluación que los economistas puedan hacer de su obra al interior del sistema de la economía, muchas de sus postulaciones revisten de valor como condición de posibilidad de una agenda de investigación empírica en políticas públicas que recupere el conflicto, las relaciones (desiguales y atravesadas por dinámicas de poder) entre los actores de mercado entre sí y con los diversos agentes estatales, en el marco de disputas distributivas por el acceso, control y administración de bienes básicos escasos. Una contribución, por otro lado, que lo pone en relación con formulaciones y autores críticos como Lindblom, Dahl, Polanyi y Coase, entre otros.

En suma, si la historia social de un texto (o un conjunto de ellos) está marcada por un proceso de alteraciones sistemáticas que definen tanto sus condiciones de producción y circulación,

como las modalidades en que es consumido, la historia de la relación entre la obra de Galbraith y su contribución al estudio empírico de políticas públicas está todavía por escribirse.

Para ello, nuestro corpus de referencia se compone de paquetes significantes complejos, de diversa textualidad, como entrevistas en medios gráficos, artículos académicos, libros de divulgación general y su autobiografía, entre otros, que por sus obvias particularidades se encuentran sometidos a diferentes reglas y dinámicas de producción, circulación y consumo. Sin embargo, nos permitirán identificar aquellas propiedades que le confieren identidad a su propuesta. Todas las fuentes fueron reseñadas en su idioma original (inglés), por lo que las citas exhibidas a lo largo del presente en español corresponden a traducciones propias.

Tabla 1. Corpus de análisis

Título	Año de Publicación	Género
“The Selection and Timing of Price Controls”	1941	Artículo de divulgación científica
“Reflections on Price Control”	1946	Artículo de divulgación científica
“The Strategy of Direct Control in Economic Mobilization”	1951	Artículo de divulgación científica
“A Theory of Price Controls”	1952	Libro
“The Affluent Society”	1958	Libro
“The World Through Galbraith’s Eyes”	1966	Entrevista
“The New Industrial State”	1967	Libro
“Conversation With An Inconvenient Economist”	1973	Entrevista
“A Life in Our Times. Memoirs”	1981	Autobiografía
“The Anatomy of Power”	1983	Entrevista
“The Political Asymmetry of Economic Policy”	1988	Entrevista
“John Kenneth Galbraith”	1996	Entrevista
“The Ken Galbraith (and Bill Buckley) Show”	1997	Entrevista

Partiendo de productos (complejos en su composición y sometidos a condiciones productivas diferentes) podremos reconstruir procesos: las operaciones y dinámicas subyacentes a las mismas, con miras a restaurar su economía argumental. Son estas marcas las que le confieren estatuto particular e identidad propia a su economía discursiva (por diferencia a otras con las que mantienen tensiones dialógicas), a la vez que son parte importante -sostendremos- en la recuperación de una agenda de investigación en políticas públicas que retome el conflicto como categoría de análisis. Avancemos en este sentido.

2. La economía argumental de Galbraith

La economía argumental del “sistema Galbraith” se construye sobre la base de doce marcas que le confieren un estatuto particular, una identidad propia, en una doble ten-

sión dialógica con dos series de formulaciones: por un lado, las de Marshall, von Hayek y Friedman (según los años), así como con ciertas formulaciones del keynesianismo.

Mientras el desvío y tensión con la primera serie de formulaciones se fundaba en la crítica por su abstracción de la realidad y de las relaciones de poder efectivas:

el mundo marshalliano es una cosa ordenada sin desempleo, inflación o depresión o -al menos- no tanta. No en vano, muchos que estudiaron a Marshall encontraron placentero vivir en su mundo por siempre (1981:29).

La segunda, en cambio, aun cuando reconocía la necesidad de intervención estatal, la limitaba a un campo de acción específica: una asimetría política (1988:133) entre

el requerimiento de una acción estatal fuerte e inteligente, en lo macroeconómico; y una microeconomía liberada a la "magia" del mercado (1988:135).

Esta doble tensión dialógica se estructura sobre una constelación de doce marcas que condensan -en un registro poco técnico- las propiedades significantes de su universo argumental, donde -particularmente- una de ellas articula todo este juego de relaciones y diferencias: la constatación crítica que solo una mitad de la economía del mercado se encontraría sometida al régimen de competencia libre (Galbraith 1946).

Se trata de una visión bimodal de la economía moderna, según la cual existirían dos sistemas interdependientes (Dunn y Pressman, 2005). Por un lado, un "sistema de mercado", tal y como es definido en el modelo clásico, compuesto por pequeñas y medianas empresas, con poco o escaso poder estructural, por lo que deben -en desventaja- vender sus productos a los precios fijados por aquellos con posición estructuralmente dominante. Es decir, se trata de una mitad del mercado que opera con precios flexibles, ante la competencia desigual con otra parte del mismo, "monopólicamente competitiva" (Galbraith 2001).

Esta segunda parte estructural del mercado, denominada por Galbraith "Sistema de Planeamiento" [*Planning System*], configuraría un mercado imperfecto, compuesto por una minoría de grandes corporaciones con poder de controlar los precios y los recursos. Un punto que lleva al autor a afirmar que se encontrarían, estructuralmente, emancipadas del mercado. Se trata, entonces, de la mitad de mayor poder relativo, que configuraría un sistema en desequilibrio o "economía no-perfecta de competencia" (Colander 1984). En palabras de Galbraith a un periodista:

esto no supone que exista una línea divisoria tajante en la economía, pero la distinción es indispensable (...) Uno no puede lidiar con la economía moderna hasta que no se acepte esta dicotomía y se examine la relación entre ambas partes (1973:76).

Es esta marca de la estructura bimodal del mercado la que articula la relación con el resto de propiedades significantes de su economía discursiva, así como el desvío y tensión que mencionábamos en relación a las formulaciones de la economía clásica y el keynesianismo: no solo a partir de ella desaparece la idea del mercado como entidad abstracta y monolítica, sino que también sitúa a las corporaciones y al Estado y sus agencias en el centro de una red de relaciones (políticas y desiguales) efectivas de dependencia mutua.

De esta forma, las corporaciones que forman parte del *planning system* concentrarían poder económico y habrían desarrollado estructuras burocráticas tecnocráticas de alto nivel de formación y especialización, dominadas no ya por sus dueños y/o fundadores, sino por la figura emergente del *manager profesional*. Devienen, en una palabra, en canales para la maximización de *status*, influencia y poder pero que aun así no tendrían un impacto completamente negativo, en vistas a que posibilitarían la innovación tecnológica y sus beneficios asociados. Esta “*tecnestructura*”, como la denomina, emergería como fruto del desfase y tensión entre el control del capital y la capacidad de organizar los otros factores de producción. Es la emergencia de la figura del “*management profesional*”, la que genera aún más desigualdades entre las dos estructuras de mercado, no solo por sus capacidades técnicas, sino también por sus vínculos con los agentes estatales:

Hay una desigualdad endémica en los dos sistemas en cuanto al poder, al desarrollo económico, a su dinámica, al ingreso y la seguridad del ingreso. Los términos de intercambio favorecen al planning system (...) Incluso, hay grandes diferencias en relación al Estado. Las burocracias del planning system trabajan de forma muy cercana a las burocracias públicas (1973:83).

Asimismo, a la estructura bimodal del mercado se le sobreimprime otra asimetría: la existente entre las instancias de producción y consumo. En sus términos, la primera tendría un rol determinante que derivaría en una pérdida de soberanía del consumidor:

sostengo aquí que un factor determinante en la producción -quizás el factor determinante- es, de hecho, no la elección del consumidor sino, en una medida sustancial, la manipulación por parte del productor de la respuesta del consumidor (1958:594).

En este orden de ideas, sería en la instancia de producción donde se “crean los deseos” sobre los productos. En sus palabras:

la idea central en economía ha sido siempre que el individuo entra al mercado y al comprar, o no comprar, instruye al aparato productivo (...) Esta es una presuposición que, a medida que la economía maduró, no pudo seguir justificándose. En concreto, hay una creciente tendencia por la que las corporaciones crean la demanda que satisfacen, a través de la variación de productos, la publicidad y la estrategia de ventas (1966:5).

Obviamente, estas disposiciones son más fuertes en la mitad relativa al sistema de planeamiento (*planning system*) dado que

estas corporaciones dirigen recursos cuyo uso no se encuentra determinado exclusivamente por la elección de los consumidores; sino que está influenciado fuertemente por el poder de persuadir al consumidor a comprar; al Estado a brindar su apoyo; de disponer de sus ganancias para reinversión; de estabilizar los precios y los costos y planificar el uso de los recursos (1973:77).

Por otro lado, el sistema de planeamiento se caracterizaría por un vínculo parasitario con el Estado, sobre todo por su interés en generar altos niveles de demanda efectiva. Es decir, las corporaciones necesitan del Estado para garantizar el acceso a sus productos. Un punto que derivaría en una pérdida de balance social como fruto del desfase entre los bienes producidos y consumidos y la infraestructura o capacidades estatales disponibles para su control o realización. Después de todo,

un aumento en el consumo de automóviles requiere facilitar el abastecimiento de calles, carreteras, control de tránsito y estacionamiento (1958:801).

El sentido común presupone cierta coexistencia ordenada entre bienes públicos y privados y –sin embargo– ocurriría todo lo contrario:

la tendencia inherente siempre será que los servicios públicos se queden atrás de la producción privada. Tenemos aquí la primera de las causas del desequilibrio social (1958:883).

Estas constataciones no solo ofrecen una imagen fragmentada y porosa del mercado, sino que también lo hacen sujeto y objeto de relaciones de poder y lo vinculan con su otredad necesaria: los actores estatales y los bienes públicos. Una marca que habilita un conjunto de relaciones con diversos autores y tradiciones de la ciencia política, sobre los que volveremos brevemente, en lo sucesivo.

En este tipo de mercado, señala Galbraith, los precios tienden a institucionalizarse como convertirse en inflexibles. Se trata, en una palabra, de un sector que no es tomador de precios, sino formador a partir de desarrollar recargos (*markups*) basados en convenciones. Un fenómeno que el autor denomina “*conventional pricing*” (Galbraith, 1946 y 1952). Es decir, sigue la regla de cobrar lo que se ha cobrado en el pasado o lo que otros cobran. En sus términos,

(...) se puede denominar una alternativa decadente a lo que los economistas llamaron, alguna vez, el comportamiento racional. Pero sospecho que lo que se suele denominar “costumbre” es más a menudo una simplificación indispensable de lo que de otro modo sería una tarea excesivamente compleja. El minorista más pequeño –y a menudo el grande también– no dispone ni de la información ni de la capacidad para ajustar sus márgenes producto por producto, semana a semana, o temporada a temporada, a fin de maximizar sus rendimientos (...) Llegar a un margen de precio teóricamente justo para cada producto requeriría que él resolviese un formidable conjunto de ecuaciones simultáneas, y él no tiene la capacidad para esa política de precios ideal. Así que lo resuelve a ojo (Galbraith 1946:484).

En resumen, esta arquitectura argumental sostiene que los precios son definidos en base a convenciones, controlados y dominados por una mitad del mercado, la cual dispondría de mejores términos de intercambio y canales preferenciales de acceso a funcionarios y a actores clave, así como una burocracia de gerentes de alto nivel de formación técnica y especialización. Un hecho que motiva (o debería), a su criterio, la intervención

del Estado y sus agencias con miras a mitigar el poder de este sector de la economía. El énfasis en la palabra “mitigar” es clave, dado que la intervención estatal no buscaría destruir al *planning system*, en vistas a que es un vector de modernización tecnológica, sino que la política discipline sus propósitos a través de la promoción y el fomento de sindicatos y de las pymes, con el objeto de redireccionar el desequilibrio. Se trata de una coalición como estrategia de poder compensatorio, organizada en respuesta a posiciones dominantes a lo largo del mercado y que reúne a compradores, vendedores, sindicatos, agencias de gobierno, organizaciones de defensa del consumidor, entre otros. Una “dialéctica del poder” (1983:120) en todo su despliegue.

Comienza a hacerse evidente en Galbraith una preocupación recurrente por el poder, así como cierta inquietud (marcadamente pragmática) por el desequilibrio en el juego de fuerzas y coaliciones. Un punto que, desde nuestra óptica, lo sitúa al interior de un conjunto de relaciones interdiscursivas como los abordajes de Coase, Dahl y Lindblom.

En esta línea, junto a Coase y Lindblom, los desarrollos de Galbraith entienden a las corporaciones como un actor de poder fundado sobre la base de una contradicción constitutiva: en tanto que agente de mercado, las empresas se inscriben en dinámicas de intercambio, pero lo hacen a condición de mantener en su interior relaciones de autoridad y planeamiento. En términos de Lindblom (1977), en todos los sistemas industriales la producción se encuentra organizada por una autoridad burocrática centralizada, privada o gubernamental. En palabras de Coase, la existencia de costos de transacción implica, necesariamente, relaciones (“métodos de coordinación”, según su expresión) alternativos al mercado que, aunque imperfectos, son preferibles al sistema de precios. Las empresas son pequeñas sociedades planificadas que solo pueden subsistir si desarrollan sus actividades a un menor costo que el que implicarían las relaciones de mercado puras.

En suma, ahí donde las relaciones de mercado y –consecuentemente– sus métodos de coordinación son reemplazados por la planificación, no solo emerge una burocracia estructurada sobre sistemas de autoridad, sino que también se verifica una indeterminación de mercado:

cuando uno tiene el control de los precios o una autoridad sustancial sobre los mismos; un control sobre los costos o una influencia sustantiva sobre los mismos; cuando uno va más allá de los precios para influenciar las respuestas de los consumidores o del Estado; cuando uno vuelve más atrás de los costos para organizar la oferta, uno ya no tiene determinación de mercado alguna en el uso de los recursos. El nombre aceptable para este tipo de determinación es planificación (Galbraith, 1973:79).

Esta paradoja es central: los actores de mercado se fundan en la contradicción de las relaciones de mercado.

Es en este punto que tanto Lindblom como Dahl advertían –por oposición a teorizaciones poliárquicas que tendían a poner en pie de igualdad, en lo relativo al ejercicio de poder, a todos los grupos de interés– que las corporaciones jugarían un rol diferenciado y privilegiado en economías de mercado al resto de los actores sociales. Sobre todo, porque constituirían un sistema político cuyos líderes harían ejercicio de un gran poder y control por sobre sus empleados, consumidores y proveedores, y sin embargo los mismos no se encontraban sujetos a los estándares democráticos del proceso de rendición de cuentas (Dahl 1982). Al punto de afirmar que

gran parte de la ciudadanía vive su vida laboral y gran parte de su existencia diaria no dentro de un sistema democrático, sino en una estructura jerárquica de subordinación (Dahl op.cit).

Por otro lado, en este marco, el sistema de precios devenía en la arena misma de lucha entre actores del mercado y los agentes estatales. En este sentido, el desarrollo de instituciones para el control de salarios y precios era un punto central de la acción del gobierno (Galbraith 1951). No era necesario controlar todos los sectores, sino aquellos claves dentro del *planning system*, dado que el poder de formar precios solo existiría en ese segmento y el resto se ajustaría en respuesta. Un juego en donde los controles desempeñan el “rol de suplemento útil” (Colander 1984) en vistas a “administrar a los administradores” (Galbraith 1952). La preocupación deja de ser teórica para interrogarse sobre las condiciones de eficacia y utilidad: un punto que nos acerca al pragmatismo de su obra, sobre el que volveremos.

Los controles de precios no serían un fin en sí mismo, sino una parte complementaria del proceso de control de la inflación en su conjunto, a partir de establecer una intervención en aquellos sectores de la economía que definen patrones precios-salarios:

Como los economistas desde hace varios siglos han sospechado, el deseo de dinero es uno de los factores motivadores más fuertes del ser humano. Y como los estudiantes del gobierno y la ciencia política han asumido durante mucho tiempo, el impulso a la reelección, en su propia esfera, también es potente. El controlador de precios debe frustrar ambas aspiraciones -ya sean individuales o en el marco de coaliciones poderosas. Allí donde fallan los controles de precios (...) el fracaso es directamente rastreado a estas coaliciones. En ambos casos, los problemas técnicos fueron considera-

bles; pero no hay razón para dudar de que podrían haber sido superados (...). Sin embargo, se podría decir del control general de precios que, aunque demostró ser un instrumento robusto de la política económica en tiempos de guerra, también probó que, si se inicia de nouveau, puede resultar administrativamente todo, menos imposible”

(Galbraith 1946:489).

Los controles, por otro lado, tenían ciertas condiciones de eficacia. En primer lugar, eran sensibles a las coaliciones políticas en su contra (1952:4), así como –en segundo– su potencial dependía de la articulación con otras medidas fiscales y monetarias tendientes a reducir el exceso de poder de compra (íd:7). En este sentido, incluso, debían complementarse, según Galbraith, con racionamientos como mecanismo para establecer un equilibrio y que no se genere desabastecimiento (íd:10).

En tercer lugar, su eficacia era mayor en el *planning system*, en vistas a que era sustancialmente más fácil de controlar pocos proveedores (íd:11). Esto suponía reconocer, como parte de sus preocupaciones más pragmáticas, que la efectividad del control era mayor cuando se adaptaban los mismos a las prácticas efectivas existentes de los mercados a regular, como mecanismo de construcción de capacidades. En sus términos, “estoy tentado a enmarcar un teorema demasiado evidente en esta discusión: es relativamente fácil fijar precios que ya de por sí están fijados” (1952:17).

Por último, la efectividad era mayor cuando se cubría la totalidad de los bienes–salarios, como condición necesaria de la estrategia para controlar las presiones sobre los ingresos. Los bienes suntuarios y de “guerra” (en sus términos) podían controlarse, o no, en función de necesidades tácticas.

Esta conceptualización, por cierto, estaría en línea con otros autores críticos. De hecho, en su discurso de aceptación del Premio Nobel en 1991, Coase hacía, en el mismo sentido, una crítica sobre la teoría económica que él entendía como “economía de pizarrrón”: un sistema de ideas y relaciones que, en sus términos, sólo vivía en la mente de los economistas, que desconocía todo fundamento empírico y –lo que era aún peor, a sus ojos– no prestaba atención a los arreglos institucionales que gobernaban el sistema de intercambio. Sin prestar atención, en suma, a la estructura institucional de la producción y los costos del implicados por el sistema de precios (Coase 1994).

En este sentido, desde la formulación de Adam Smith –en relación a que el sistema de precios no sólo era una alternativa a la coordinación centralizada de esfuerzos sociales desde el gobierno y la planificación centralizada, sino que se trataba de su forma más desarrollada–, el devenir social de la discusión sobre el sistema de intercambio (y, consecuentemente,

el sistema de precios que le era subsidiario) se habría hecho, según Coase, cada vez más autónomo de los condicionantes socio-políticos (los arreglos institucionales, al decir del autor) que limitaban el proceso de intercambio y determinaban, en gran medida, qué y cómo se produce, bajo qué circunstancias circulan y cómo se consume. Las empresas y el mercado aparecían de esta forma “en nombre, pero no en sustancia” (Coase 1994).

El sistema de precios sería la cristalización de esta “economía de pizarrón”: aun cuando su funcionamiento se nos presenta como eminentemente económico, su uso –sostenía Coase en 1932– supone un costo. Después de todo, los precios tienen que ser descubiertos, se deben desollar negociaciones, inspecciones, contratos y arreglos para resolver disputas. Un “costo de transacción” que no sólo realza la importancia del derecho en la discusión económica, sino que denuncia que, pese al interés de los economistas en el sistema de precios, no se le habría prestado suficiente atención a los arreglos institucionales que gobiernan el intercambio (Coase 1994:6); a la trama de relaciones políticas que le sirven de sustento. Un punto que implicaría reconocer, por usar los términos de Polanyi (1957), que la economía se encuentra enraizada en instituciones económicas y no-económicas, donde la consideración de lo no-económico es central para el análisis; o –parafraseando a Hirschmann (1977)– que las fuentes de cohesión social fuera del mercado son necesarias para sostener las relaciones de mercado.

En otro orden, estas marcas en la economía argumental de Galbraith, sobre todo la caracterización de las relaciones de mercado, a su interior, en términos de relaciones de poder y desigualdad, así como en relación y tensión con actores estatales con capacidades (en principio) limitadas en su intervención, ponen en evidencia cierta preocupación sobre las manifestaciones prácticas del conflicto. Después de todo, sus inquietudes en cuanto al poder no solo radicaban en conceptualizar a las empresas como actor de poder, sino también en la existencia del mismo como tal y la recuperación de la legitimidad del sujeto estatal y sus capacidades para la acción:

(...) es absolutamente esencial recuperar los propósitos públicos del Estado. Esto es necesario porque el Estado sigue siendo el instrumento esencial para la reforma (1973:87).

Es el simple hecho que “el poder existe” (1973:94) el motivo por el cual se le debería, en sus términos, dar un lugar destacado en nuestras formulaciones. Es porque existe en la dinámica de relaciones efectivas –y genera distorsiones y desigualdades– que debemos preocuparnos por las capacidades para la acción y la autonomía y legitimidad del sujeto estatal. Es por ello que Galbraith sostendrá que los instrumentos y capacidades para la acción estatal deberían juzgarse sobre la base de su utilidad en la corrección de estas desigualdades. En este punto, por ejemplo, su actitud frente a los controles de precios es

eminentemente pragmática, al considerar que debían juzgarse en función de sus efectos: en vistas a su utilidad/no-utilidad en la prevención de la inflación o si facilitan, o no, la movilización de recursos, y no ser

(...) descartados como el mal en sí mismos (...) Es la administración del control de precios y su política obscena, más que su economía, la que me empuja a desear un mundo pacífico en el cual la regulación de precios refiera, una vez más, solamente a una guerra limitada entre las utilidades privadas y el gobierno (...) Los controles de precio, aun cuando estén lejos de ser universalmente aceptados, tienen un rol importante y un lugar indispensable en la farmacopea de los remedios inflacionarios (1952:74).

En otro lado, en el mismo sentido, sostendría que “en la tarea inconmensurable de gobernar esta República, solemos hacer en la práctica lo que solo después entendemos justificable en principio. Si este fuera el caso de los controles de precios, deberíamos en los días por venir poner algo de las energías que destinamos al análisis del mercado libre, en el análisis de los mercados controlados. Aun cuando no nos guste lo que estaríamos haciendo, deberíamos poder entender lo que estaríamos por hacer” (1952:75)

Este pragmatismo de la utilidad y lo posible, por oposición a cualquier principio normativo, sería aplicable no solo a la praxis política, sino también a las ciencias sociales, las cuales deberían ser testeadas en función de su utilidad:

Una vez, Schumpeter acusó a Keynes de ser, como Ricardo, víctima de la maldición (en sus términos) de la utilidad. Una vez más, el prestigio de lo esotérico opuesto a lo exotérico (1981:27).

Utilidad y capacidad para la acción política eran los imperativos, en última instancia, de su economía argumental. Su justificación última:

quisiera ser recordado como alguien que quiso ir más allá del análisis, más allá de las explicaciones hacia la acción social (...) ir más allá de la economía pura, de la descripción pura, del análisis puro a la acción práctica (1997;201).

3. Una agenda de investigación posible en políticas públicas

La economía discursiva del “sistema Galbraith” nos pone, entonces, frente a una estructura bimodal de mercado como propiedad fundante sobre la que se articulan relaciones de poder y desigualdad, en tensión dialógica con formulaciones anteriores que brindaban una imagen monolítica (“ordenada”) del mismo, o bien limitaban el accionar del Estado. Esta economía argumental tendría al sistema de precios como parte de una arena de conflicto, en donde agencias estatales, burocracias, corporaciones, gerentes profesionales, sindicatos, organizaciones de consumidores y cámaras sectoriales, entre otros, definen y redefinen sus relaciones en el marco de luchas distributivas.

Se configura, entonces, a partir de las marcas reseñadas, cuatro (4) dimensiones de análisis relativas a las relaciones de poder y desigualdad; a los actores y coaliciones; al sistema de precios como arena y escena de conflicto; y cierta preocupación, teórica y práctica, sobre las capacidades del sujeto estatal y sus agencias.

Tabla 2. Marcas de la economía argumental de Galbraith y dimensiones de análisis emergentes

Marcas	Dimensión
Visión bimodal de la economía moderna	Poder / desigualdad
Tecnoestructura	Poder / desigualdad
Pérdida de soberanía del consumidor	Poder / desigualdad
Pérdida de balance social	Poder / desigualdad
Institucionalización de los precios	Poder / desigualdad
Poder compensatorio	Coalición / Capacidades Estatales
Corporaciones como actor con poder diferencial	Actores
Indeterminación de mercado del poder de las corporaciones	Poder / desigualdad
Sistema de precios como arena de disputa distributiva	Escena del conflicto
Controles de Precios y condiciones para su eficacia	Capacidades estatales
Pragmatismo de la utilidad y lo posible	Capacidades estatales
Capacidades para la acción y autonomía del sujeto estatal	Capacidades estatales

Fuente: Elaboración propia.

En suma, estas dimensiones subyacentes a su economía discursiva nos ayudan a rescatar aspectos centrales para el análisis: un conflicto, una escena de conflicto, actores en disputa y una preocupación central por el rol y capacidad efectiva del Estado y sus agencias.

En primer lugar, entonces, su obra nos desafía a recuperar la dimensión agonística, conflictiva, de las relaciones entre actores, reglas y recursos del orden del mercado, el Estado y el orden de la reproducción social,¹ tanto en el interior de cada una como entre sí en el marco de conflictos de distributivos. Se trata de recentrar el análisis entorno a una es-

estructura de conflicto, como proponía Esping-Andersen en sus formulaciones originales y que –sin embargo– sus lecturas descuidaron (Quiroga, 2023).² Fundamentalmente, la trama de relaciones y coaliciones que sustenta la respuesta históricamente contingente de qué parte de los riesgos se colectiviza y qué parte se mantiene en la esfera privada.

En segundo término, ese juego de relaciones en conflicto no ocurre en el vacío, sino que se da en y por una escena de conflicto distributivo que le es subsidiaria. Si bien Galbraith limitaba el mismo al sistema de precios, no creo abusar de su formulación si lo ampliáramos al conflicto por el acceso, control y administración de bienes de consumo básicos. Fundamentalmente, bienes-salario, dado que los mismos forman parte de la canasta de salario real de subsistencia y cuya adquisición absorbe gran parte de los ingresos de los trabajadores. Por otro lado, su condición de “básico” implica un segundo sentido: se trata de bienes-salario que, a su vez, participan, directa o indirectamente, en la producción de todas las mercancías del sistema, por cuanto colaboran en la reproducción de la fuerza de trabajo, la cual constituye un insumo integrante de todos los procesos productivos. Se encuentran, en suma, en la base de un conflicto no solo por la distribución de la renta, sino también del bienestar y el riesgo.

Esta escena, por otro lado, ocurre al interior y en el marco de políticas públicas efectivas, pero no se limita a ella. Lo hemos sostenido en otros lados (Quiroga 2019 y en prensa): en la tensión y disputa (al interior de las relaciones implícitas en políticas públicas y dinámicas institucionales) por el acceso a los alimentos u otros bienes escasos, se define/redefine una serie de relaciones que sustentan el régimen de titulación que le da soporte, así como las fronteras en las relaciones entre actores estatales, de mercado y del orden de la reproducción social.

Es, en suma, a través del análisis de políticas públicas efectivas (del entramado de actores y procesos político-institucionales que suponen, así como de las capacidades estatales para su puesta en acto) que se puede definir una vía de acceso preferencial al entendimiento de la lucha y el conflicto por la definición/redefinición de los vínculos entre los actores que hacen al orden de lo estatal, el mercado y el orden de la reproducción social, y que sustentan y expresan, en un momento dado, la distribución social del bienestar y la escasez.

En tercer lugar, las formulaciones de Galbraith nos permiten precisar con mayor claridad el nivel de los actores, así como cierta distinción entre ellos y sus relaciones, por lo menos en tres sentidos. En primer lugar, vinculado al punto anterior, los actores existen en el marco de relaciones y políticas públicas efectivas. Esto supone que, así como no existe la idea de “mercado” *in vacuo*, tampoco puede presuponerse la particularidad de forma y las relaciones efectivas emergentes, como tampoco los modos efectivos de hibridación e implicación entre actores, recursos y reglas en el marco de una lucha distributiva o diseño de política pública.

En segundo lugar, permite precisar relaciones entre órdenes y distinciones teóricas entre actores a constatar luego su particularidad de forma efectiva en el campo, a la vez que posibilita

un conjunto de relaciones con formulaciones críticas provenientes de la ciencia política. El orden estatal, en este sentido, deja de ser (como el mercado) una entidad monolítica aislada para definir un agregado heterogéneo de agencias de gobierno, una colección diversa de organizaciones e individuos (dependiendo del nivel de análisis) vinculados por lazos y obligaciones legales y burocráticas, con un grado de autonomía variable, pero con distribuciones diferenciales entre las mismas de recursos y capacidades para la acción; así como una estructura clave en lo económico tanto en lo relativo al proceso de acumulación de capital, como de transformación del perfil productivo de un país y la redistribución del ingreso. Después de todo, como afirmó Evans,“(…) la creación de la riqueza no es ya solamente una función de la naturaleza o del mercado; sino que implica también una estructura estatal efectiva” (1995:6), en sociedades donde –cada vez más– el Estado debe garantizar, a su vez, niveles aceptables de bienestar.³ Son las agencias estatales, después de todo, las que especifican la estructura de derechos de propiedad y las responsables por la eficiencia de las mismas (North 1990:17). Esta afirmación, por otro lado, ilumina el hecho que sin leyes ni “métodos legales de competencia no-predatoria” (Fligstein 2001:23), las corporaciones no podrían existir.

De esta conceptualización se desprende, lógicamente, que los mercados no son la emergente de un curso “natural” de las cosas, sino un fenómeno político en donde el Estado habría cumplido –y cumple– una función decisiva. En este punto, la intervención estatal no constituye –simplemente– un esfuerzo por proteger a la sociedad del mercado, sino también una fuerza clave el desarrollo de este último.

Llegados a este punto, la conceptualización de Galbraith nos invita a hacer una distinción adicional al interior del orden estatal. En este sentido, si se quiere entender (empíricamente) en toda su particularidad y complejidad las relaciones entre los actores de las distintas partes del mercado con el sujeto estatal y sus agencias, se hace necesario, en línea con la propuesta de Mazzuca (2012, 2013), precisar la distinción analítica entre el gobierno, en tanto que actores políticos en ejercicio del poder efectivo de decisión, tras haber accedido al control del Estado; y la burocracia, en cuanto actores políticos, enquistados en las estructuras estatales, con grados variables de formación profesional y sentido de servicio, ejecutoras de las definiciones políticas. Sobre todo, porque esta distinción nos permite identificar intereses y motivaciones diferentes. El término Estado, en cambio, quedaría limitado a un conjunto de recursos, un “stock de medios de destrucción, extractivos y creencias de legitimidad” (2012:553) puestos en movimiento y en acto una vez que se accede a su control. El Estado, en este sentido, “permanecería inerte si no fuera ocupado por políticos y burócratas. Solo los gobiernos y los cuerpos de administradores pueden concebirse como dotados de agencia, es decir, como poseedores de preferencias” (2012:558).

Esta distinción resalta el hecho que el control del gobierno sobre los recursos que definen al Estado es siempre precario: se encuentra sujeto a una relación conflictiva con la burocracia. El gobierno, de esta forma, solo controlaría los recursos del Estado y la

iniciativa. La otra mitad, está en poder de la burocracia, a saber: la ejecución, los vínculos y la estructura de relación con la otredad estatal: el mercado.

La burocracia, asimismo, supone un *locus* siempre en amenaza de captura permanente. Sobre todo, si consideramos que el enraizamiento sin autonomía puede devenir en la captura del aparato estatal o sus agencias, en vistas a que el mismo constituye para sí una arena de conflicto en el marco de la cual distintas facciones del mencionado aparato encuentran los medios para la realización de sus intereses particulares. Después de todo, las estructuras institucionales al interior del Estado no son neutrales a la constitución de intereses y el orden de preferencias de los actores sociales con los que interactúan (Oszlak, 2006).⁴

Ahora bien, la diferencia y distancia que separa al gobierno de la burocracia no es sólo la medida de la distancia entre “decidir” y “ejecutar”, sino también entre el conjunto de reglas que definen el conflicto por el acceso al *stock* de recursos que definen al Estado y las reglas que regulan y administran el ejercicio del poder estatal, así como la distancia frente a los mismos: mientras los actores políticos en ejercicio del gobierno mantienen una relación exterior e intermitente con el Estado, la burocracia se define en función de su cercanía y conocimiento de estos recursos, así como de sus secretos operativos. Un conocimiento edificado a costa de la pérdida de iniciativa.

Decisión/Ejecución, Acceso/Ejercicio, Iniciativa/Conocimiento definen -en rango variable, según el caso bajo análisis- una relación de autoridad marcada por el interés de mayor autonomía, seguridad de empleo, presupuesto, clientelismo, en el marco de una fragilidad extrema. Como recuerda Przeworski,

(...) en una democracia los burócratas nunca pueden estar seguros de qué fuerzas políticas controlarán el gobierno en el futuro (...) A su vez, el actual gobierno puede temer que, si pierde, los políticos que lleguen al poder quieran utilizar la burocracia en su propio beneficio (2007:157).

Estamos, entonces, ante una distinción central para el análisis en cuanto no sólo hace posible diferenciar actores de reglas y recursos (los cuales permanecían ocultos bajo la referencia genérica de “Estado”), sino que también permite obtener mayor precisión y utilidad empírica. Se trata de una búsqueda por mayor claridad en el uso y potencial analítico de los conceptos, a la vez que describe “órdenes de vida [un ethos] distintos” e irreductibles (Du Gay 2012:119).

Este entrecruzamiento de relaciones y ecos entre la propuesta de Galbraith y las investigaciones en materia de políticas públicas y capacidad estatal en los últimos años

ilumina, a su vez, que la distancia que separa a la burocracia estatal de la corporativa es -tan solo- de grado. A diferencia de la burocracia estatal, la tecnocracia empresaria dispone de criterios de evaluación claros y consecuencias económico-financieras de sus desempeños que facilitan la evaluación y la verticalidad en el proceso de toma de decisión y en la ejecución efectiva. La burocracia pública, en cambio, es por definición un monopolio por lo que carece de criterios comparativos de evaluación. Es por esto, que algunos autores han mencionado que las burocracias son más propensas a

confiar en la conformidad con las reglas antes que en los incentivos (...) Consiste en un control a priori de procesos, como opuesto a un control a posteriori de resultados. (Przeworski,2007:154).

La situación inversa se verifica a propósito de la burocracia, en donde tanto sus intereses, como los procedimientos sistematizados, técnicos, claros y transparentes en el proceso de reclutamiento, selección, promoción, compensación y desvinculación de los empleados de un organismo público, como las prácticas y patrones vigentes de comportamiento entre otros, verifican niveles variables de adecuación y consistencia que hacen importante su análisis por separado del gobierno como actor.

En el caso de la tecnocracia corporativa, aun cuando el conflicto entre dueños/fundadores y quienes trabajan para ellos existe y se encuentra bajo permanente negociación (Fligstein 2001:3), el mismo no produciría una distancia sustancial para el análisis (por lo menos no a este nivel de inscripción) que nos obligue a distinguir dos actores con reglas, recursos y motivaciones diferenciales. Por el contrario, más allá de la forma de control, existe una unidad de acción y consistencia estratégica entre dueños/fundadores y la gestión, a diferencia de los órdenes de vida y *ethos* diferenciados que separan al gobierno y burocracia.

Por último, las distinciones anteriores al interior del orden estatal y sus relaciones con el mercado y sus actores, centrales en las formulaciones de Galbraith, son clave a los efectos de problematizar, en términos teóricos y prácticos, las capacidades estatales. En este sentido, las propiedades relativas al poder, querer y saber estatal, a su autonomía y capacidad, ya no son predicables al Estado como tal. Por el contrario, la complejidad reside en que se encuentra desigualmente distribuida entre actores con recursos y motivaciones diferentes y desiguales al interior del orden estatal. Si la autonomía solo puede adjudicarse a actores políticos dotados de preferencias y voluntad, sólo puede hacerse en relación al gobierno y a la burocracia. La capacidad, el saber y el poder tienen como *locus* preferencial a la burocracia como actor, donde en un extremo se verificarían capacidades mínimas, con déficits de formaciones técnicas (patrimonialismo), y en otro, regímenes de alta burocratización, con altos niveles de formación y mérito, y al Estado como *stock* de recursos, de dotaciones materiales, financieras, legales, organizacionales y humanas.

Las capacidades estatales, entendidas de esta forma, configuran un conflicto distributivo en sí mismo, al interior del orden estatal, sus actores, reglas y recursos, en relación a las dotaciones materiales, financieras, legales, organizacionales y humanas al interior de cuatro componentes. A saber: (a) los vínculos con actores no-estatales; (b) la legitimidad del sujeto estatal; (c) la organización y medios de acción: las características de los arreglos institucionales y la estructura burocrática; y (d) el capital de acción interinstitucional.

Por otro lado, si bien el orden estatal ocupa un lugar central (dado que nunca la mercantilización y/o la familiarización se presentan de forma absoluta, sino que se estructuran sobre un andamiaje de relaciones legales y estatales que les dan sustento), esto no debe hacernos perder de vista que, por estar en definición y redefinición permanente, su primacía no anula la posibilidad de su resistencia (por parte de actores y coaliciones, de otro orden), sino todo lo contrario. Su lugar se encuentra dado, como las preocupaciones de Galbraith nos recuerdan, por una relación en permanente discusión y tensión.

5. Conclusiones

A lo largo de las páginas anteriores, intentemos delinear las principales marcas de la economía discursiva de la obra de Galbraith, como condición de posibilidad de una agenda de investigación que retome las dimensiones agonistas presentes en su propuesta.

En el origen de nuestra motivación radicaba una preocupación por recuperar el conflicto como dimensión de análisis, en el marco del estudio empírico de políticas públicas. De esta forma, Galbraith nos brinda una serie de claves por dónde mirar al momento de problematizar: un conflicto, una escena de conflicto, actores en disputa y una preocupación central por el rol y capacidad efectiva del Estado y sus agencias.

De esta forma, es a través del análisis de políticas públicas efectivas (del entramado de actores y procesos político-institucionales que suponen, así como de las capacidades estatales para su puesta en acto) que se puede definir una vía de acceso preferencial al entendimiento de la lucha y conflicto por la definición/redefinición de los vínculos entre los actores que hacen al orden de lo estatal, el mercado y el orden de la reproducción social, y que sustentan y expresan en un momento dado la distribución social del bienestar y la escasez.

De esta forma, si la historia social de un texto (o un conjunto de ellos) está marcada por un proceso de alteraciones sistemáticas que definen tanto sus condiciones de producción, como las modalidades en que es consumido, la historia de la relación entre la obra de Galbraith y su contribución al estudio de las políticas públicas como arena de conflicto distributivo está todavía por escribirse.

¹Siguiendo los desarrollos de Fraser (2020) preferimos la denominación “reproducción social” a la de “familia” propuesto por Esping-Andersen, en vistas a que delimita un campo más amplio de actores y relaciones, a la vez que limita ciertos deslizamientos y connotaciones propias del término.

²La obra de Esping-Andersen se revela de particular interés al momento de analizar conflictos distributivos. Para un análisis detallado de las modalidades de lectura de Esping-Andersen y la obturación del conflicto vid. Quiroga (en prensa). No obstante, a los efectos del presente, bástenos con señalar su preocupación por el mismo: “el tema principal de nuestro relato, sin embargo, es que la historia de las coaliciones de clases políticas es la causa más decisiva de las variaciones del estado de bienestar” (1993:1)

³Amsden, por ejemplo, refiriéndose al rol del Estado en el proceso de acumulación de capital en Taiwán, sostiene que: “entender el crecimiento económico de Taiwán, implica necesariamente entender el rol de su potente Estado” (Amsden, 1985:78). La traducción es nuestra.

⁴En palabras de Oszlak, “cada nuevo régimen intenta alterar no sólo las relaciones de poder dentro de la sociedad civil, en línea con su concepción política y la necesidad de fortalecer sus bases sociales de apoyo, sino también la estructura de poder dentro del mismo aparato estatal. Para hacer viable un proyecto político, se requiere actuar sobre -como también mediante- una estructura burocrática preexistente. Aumentar la congruencia entre el proyecto político y la organización pública, puede llevar a cambios jurisdiccionales, jerárquicos y de competencias, afectando intereses establecidos y modificando arreglos de poder y patrones culturales fuertemente enraizados en la burocracia estatal” (Oszlak, 2006:14).

Referencias bibliográficas

Coase, R.H. (1994) *Essays on Economics and Economists*. Chicago: The University of Chicago Press.

Colander, D. (1984) "Galbraith and the Theory of Price Control". *Journal of Post Keynesian Economics*, 7 (1) 30-42.

Colander, O. & C. Landreth (eds.) (1996) *The Coming of Keynesianism to America: Conversation with the Founders of Keynesian Economics*. Cheltenham: Edward Elgar

Dahl, R. (1982) *Dilemmas of pluralist Democracy*, New Haven, Ct.: Yale University Press.

Dugay, P. (2012) *En elogio de la burocracia*. Madrid: Siglo XXI Editores.

Dunn, S. (2011) *The Economics of John Kenneth Galbraith. Introduction, Persuasion, and Rehabilitation*. Cambridge, Mass.: Cambridge University Press

Dunn, S. & S. Pressman (2005) "The Economic Contributions of John Kenneth Galbraith". *Review of Political Economy*, 17(2), 161-209.

Evans, P. (1995) *Embedded Autonomy: States And Industrial Transformation*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.

Esping-Andersen, G. (1993) *Los tres mundos del Estado de Bienestar*. Valencia: Alfons el Magnànim.

Fligstein, N. (2001) *The architecture of markets: an economic sociology of twenty-first-century capitalist societies*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.

Galbraith, J. K. (1941). "The Selection and Timing of Price Controls", *The Review of Economic Statistics*, 23(2), 82-85.

Galbraith, J. K. (1946) "Reflections on Price Control", *The Quarterly Journal of Economics*, (4) 475-489.

Galbraith, J. K. (1951) "The Strategy of Direct Control in Economic Mobilization", *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 33(1), 12-17.

Galbraith, J. K. (1952) *A Theory of Price Controls*. Cambridge: Harvard University Press.

- Galbraith, J. K.** (1958) *The Affluent Society*. Boston: Houghton Mifflin Company.
- Galbraith, J. K.** (1966) “The World Through Galbraith’s Eyes”, *New York Times Magazine*, 18 December, p 25.
- Galbraith, J. K.** (1967) *The New Industrial State*. Boston: Houghton Mifflin Company.
- Galbraith, J. K.** (1973) “Conversation with an Inconvenient Economist”, *Challenge*, Vol. 16 (4), 28-37
- Galbraith, J. K.** (1981) *A Life in Our Times. Memoirs*. Nueva York: Ballantine Books.
- Galbraith, J. K.** (1983) “The Anatomy of Power”, *Challenge*, Vol. 26 (3), 26-33.
- Galbraith, J. K.** (1988) “The Political Asymmetry of Economic Policy”. *Eastern Economic Journal*, Vol. 14 (2), 125-28.
- Galbraith, J. K.** (1997) “The Ken Galbraith (and Bill Buckley) Show”, *Nieman Reports*, Vol. 51 (4) 53-55.
- Galbraith, J. K.** (2001) *The Essential Galbraith*. Boston: Houghton Mifflin.
- Hirschman, A.** (1977) *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Lindblom, C.** (1977) *Politics and markets: the world’s political economic systems*. Nueva York: Basic Books.
- Mazzuca, S.** (2012) “Legitimidad, Autonomía y Capacidad: Conceptualizando (una vez más) los poderes del Estado”. *Revista de Ciencia Política*, volumen 32, Nº 3: 545-560.
- Mazzuca, S.** (2013) “¿Democratización o burocratización? Inestabilidad del acceso al poder y estabilidad del ejercicio del poder en América Latina”. *Araucaria*, vol. 4, núm. 7, primer semestre, Universidad de Sevilla.
- North, D.** (1990) *Institutions. Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge, NY: Cambridge University Press.
- Oszlak, O.** (2006) “Burocracia estatal: política y políticas públicas”. *Revista POSTData*, Nº 11, abril www.oscaroszlak.org.ar.

Polanyi, K. (1957) “The Economy as Instituted Process”, en Polanyi, K., Arensberg, C. M., & H.W. Pearson (eds.) *Trade and Market in the Early Empires: Economies in History and Theory*. Glencoe: The Free Press., 243-269.

Polanyi, K. (2017) *La Gran Transformación. Crítica del liberalismo económico*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

Przeworski, A. (2007) “Acerca del diseño del Estado: una perspectiva principal-agente”. En: Acuña, C. (comp.) *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual.*, Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, 143-168.

Quiroga, J. P. (2019) “El síntoma de la estatalidad: los controles de precios y las capacidades Estatales. El caso de Precios Cuidados en Argentina”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, Vol 6, N° 13:109-137.

Quiroga, J. P. (en prensa) *Cuando comer es un acto político. Las relaciones sociales, políticas y de mercado que regulan el acceso y la titularidad sobre los alimentos*. Buenos Aires: Biblos.

Cómo citar este artículo

Quiroga, Juan Pablo (2023) “John K. Galbraith y la reconstrucción de una agenda de investigación en políticas públicas centrada en el conflicto”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* vol. 13 N° 25: 54-75

La complejidad en los Mercados Públicos minoristas de alimentos en la Ciudad de Córdoba

Food retail Public Markets complexity in Córdoba City

Daniela V. Martina

Doctora en Administración y Política Pública, Universidad Nacional de Córdoba. Investigadora y docente, Escuela de Nutrición de la Facultad de Ciencias Médicas de la UNC.
daniela_martina@unc.edu.ar

Resumen: los Mercados Públicos minoristas de alimentos son vistos por gran parte de la ciudadanía y según los períodos históricos por los gobiernos municipales como esqueletos del pasado que no responden a las necesidades presentes en el abasto alimentario. El entramado de políticas públicas (multisectoriales y multiactorales) que se ocupa de ellos va desplazando su aporte a la seguridad alimentaria nutricional hacia intereses ligados al patrimonio urbano, la gastronomía, el ocio y el turismo. En el contexto de crisis alimentaria multiescalar y multinivel, es indispensable reflexionar sobre la forma de acceder socialmente a los alimentos. Estos espacios alimentarios constituyen complejos engranajes donde convergen múltiples intereses. Propongo demostrar la complejidad de los Mercados Públicos de la ciudad de Córdoba, frente a lo simplificador del abordaje por parte de las políticas municipales que los involucran dentro de sus responsabilidades. Para ello el artículo asume el enfoque teórico-metodológico de la complejidad, desarrollando una investigación multimétodo, que toma en cuenta la voz de diversos actores relacionados a los mercados a partir de entrevistas abiertas y semiestructuradas, además de análisis documental, y registros de observación en campo, dando cuenta de la delimitación temporal del período analizado (años 2000 a 2015).

Fecha de recepción:

4.10.22

Fecha de aceptación:

14.1.23

Palabras clave: complejidad - mercados públicos - seguridad alimentaria nutricional - políticas públicas - Córdoba

***Abstract:** Public food retail markets are seen by a large part of the citizenry and, according to historical periods, by municipal governments as skeletons of the past that do not respond to current needs in food supply. The framework of both multi-sectoral and multi-stakeholder public policies that deals with them is shifting their contribution from nutritional food security towards interests linked to urban heritage, gastronomy, leisure and tourism. In the context of a multiscale and multilevel food crisis, reflecting on the way to socially access food is essential. These food social spaces constitute complex gears where multiple interests converge. My purpose here is to demonstrate the complexity of public markets in Córdoba City, as compared to the simplification of the approach by municipal policies that involve them within their institutional responsibilities. In order to achieve that, I assumed the theoretical-methodological approach of complexity, developing a multi-method research which takes into account the voice of the various actors related to the markets through open and semi-structured interviews, as well as documentary analysis, and records of field observation, accounting for the temporal delimitation of the analyzed period (2000 to 2015).*

Keys words: complexity - public markets - food and nutrition security - public policy - Córdoba.

Iniciando el camino de la(s) complejidad(es)

Los Mercados Públicos son formatos de comercialización de difícil caracterización en el panorama del comercio alimentario minorista en la actualidad y tienden a ser vistos por gran parte de la ciudadanía y según los períodos históricos por los gobiernos municipales, como viejos esqueletos del pasado que no responden a las necesidades presentes en el abasto alimentario (Guardia Bassol y Oyón Bañales 2007). Por tanto, el entramado de políticas públicas y los actores que se involucran en éstas van desplazando su aporte a la seguridad alimentaria nutricional hacia intereses, en gran medida, ligados al patri-

monio urbano, la gastronomía, el ocio y el turismo (González y Waley, 2013; Boldrini y Malicia, 2014; González y Dawson, 2015; Hernández Cordero y Eneva, 2016).

En un contexto de crisis civilizatoria (Bartra 2013; Lander 2011) es importante resaltar la crisis alimentaria como uno de los rostros de la multiplicidad de facetas que la primera asume, por lo que la reflexión sobre la forma de acceder socialmente a los alimentos (que subsume a las necesidades biológicas de la población) es indispensable de ser abordada (Bartra 2013; Carballo 2011; Rivera Márquez 2007). Como señalan Boragnio y Mairano (2020) el consumo de alimentos en la actualidad no es sólo una práctica de necesidad (relacionada a reponer la energía de los cuerpos) sino una de consumo (reflejando las tensiones que se asocian entre su valor de uso y de cambio). Estudiar los escenarios de venta de éstos donde las personas desarrollan estas prácticas produce una inmersión en un complejo engranaje donde convergen múltiples intereses.

En este artículo me propongo demostrar la complejidad que encierran los Mercados Públicos minoristas de alimentos (en adelante Mercados Públicos) frente a lo simplificador que se ha vuelto su abordaje por parte de las políticas públicas municipales que los involucran dentro de sus responsabilidades. Para ello, consideré a los dos Mercados Públicos (Norte y Sud) de la ciudad de Córdoba como “espacios sociales alimentarios”, ámbitos de libertad donde se establecen zonas de interrelación entre lo biológico y lo socio-cultural (Poulain y Pacheco Da Costa Proença 2003).¹ De acuerdo a estos autores, allí interactúan dos condicionantes relativamente flexibles: la libertad “del comensal”, que selecciona sólo ciertos alimentos más allá de los que su sistema digestivo puede procesar (aquellos “buenos para comer” en su cultura, según Harris 1985) y la libertad de lo “comestible” representada por las flexibilidades ecosistémicas, actualmente, en realidad, condiciones económicas, dado su alto control tecnológico.

Sistema(s) alimentario(s) nutricional(es)

A los fines de ir situando a los Mercados Públicos en un contexto que permita realizar su análisis desde la perspectiva de la complejidad requerimos tomar en consideración al/los sistema(s) alimentario(s) nutricional(es).

Morin (2001) analiza la contribución de la teoría de sistemas a la ciencia clásica y su imaginario constituido por objetos aislados (en un espacio neutro) y sometido a leyes objetivamente universales. Encuentra particularmente en Saussure (1931) un aporte central a partir de la “organización”. El sistema es totalidad organizada. Esto hace evidente la insuficiencia de asociar interrelación de partes y totalidad, sin unirlas a la idea de organización. Surge así un concepto trinitario: organización, sistema e interrelación. La interrelación que presenta cierta regularidad toma carácter organizacional y produce un sistema (Morin 2001).

Entonces, las interrelaciones regulares en la esfera de la producción y el consumo de alimentos se organizan y producen sistema: el sistema alimentario nutricional. Pero es necesario no transformarlo en sistema-objeto asumiendo una exclusiva direccionalidad, su clausura y autosuficiencia. El sistema alimentario nutricional no deja de estar en permanente (re)organización a partir de las interrelaciones no sólo entre sus propias partes constituyentes, sino con las de otros sistemas con los que recursivamente se (co) construye, a través del tiempo histórico.

En este sentido, Malassis, uno de los pioneros estudiosos del sistema alimentario, liga claramente al sistema alimentario con el modelo de desarrollo socioeconómico del que forma parte (Malassis y Gherzi 2000). La historización del/ los sistema(s) alimentario(s) que realizan Friedman y McMichael (2016) nos llevan a entender a los regímenes alimentarios por un lado como concepto que pone en evidencia el descenso en la regulación nacional y el ascenso de la globalización, y por otro a los sucesivos regímenes que fueron consolidándose a través del tiempo y que se evidencian en las relaciones producción-consumo de alimentos en diferentes períodos de acumulación capitalista. El régimen alimentario corporativo que McMichael (2016) considera vigente hoy está caracterizado por la hegemonía del mercado y su rol en el aseguramiento de los circuitos transnacionales de dinero y mercancías. Por consiguiente hoy en día el sistema alimentario nutricional no puede escapar a los imperativos de la acumulación en el sistema capitalista vigente,² donde los alimentos han pasado a considerarse una mercancía más, pese a las particularidades que los diferencian de otros bienes o servicios y sus respectivos sistemas de provisión (Molina 1995; Delgado Cabeza 2010). Estas particularidades están dadas por la interrelación entre aspectos biológicos y sociales, que son cada vez más obviados, en una especie de ilusión de transcendencia de las redes de ciclos materiales y de vida de plantas y animales en los procesos productivos (Friedman 2000). Es difícil de comprender la integralidad de esta doble dimensión, en la medida que no se asuma un “pensamiento ecologizado” en el que la autonomía de los seres vivos en tanto seres auto-eco-organizadores no puede separarse de su dependencia ecológica (Morin, 1996).

El sistema alimentario, dimensión del espacio social alimentario, permite una visión compleja sustentada en el principio de *unitas multiplex* (Angyal citado por Morin 2001). Considerado bajo el ángulo del *todo*, es uno y homogéneo, mientras que considerado bajo el ángulo de sus partes constitutivas es diverso y heterogéneo. Las partes no se pueden pensar aisladamente, en tanto forman parte de una unidad global organizada de la cual emergen cualidades y propiedad nuevas (Morin 2001).

Tanto las emergencias globales (cualidades del sistema que presentan carácter de novedad en relación a la propiedad de los componentes considerados aisladamente) como las micro emergencias (cualidades que emergen en las partes) nos indican que el todo es más que la suma de las partes, y que además la parte es en y por el todo, más que la parte.

Aunque paradójico, así como el todo es más que la suma de las partes, también es menos, ya que las cualidades de las propiedades unidas a las partes consideradas de manera aislada, desaparecen del seno del sistema. Según Morin (2001: 136) “... hay sistemas cuando sus componentes no pueden adoptar todos sus estados posibles”.

El orden sistémico (expresado en determinismos internos, reglas, subordinación de los componentes al todo, ajuste de complementariedades, retroacción y estabilidad del todo, especializaciones) se traduce en constreñimientos. Estos pueden ser ejercidos por las partes sobre el todo, o del todo sobre las partes. Por lo tanto, allí donde la organización crea y desarrolla regulaciones activas, controles, especializaciones y jerarquías internas, se manifiesta tanto el principio de la emergencia como el principio del constreñimiento. Los constreñimientos inhiben cualidades, posibilidades de expresión o de acción. Así, el desarrollo de ciertos sistemas puede involucrar el sub-desarrollo de posibilidades que se incluyen en él. Empobrecimiento y enriquecimiento del sistema son dos caras de la misma moneda (Morin 2001).

Este carácter complejo y paradójico de los sistemas, se percibe claramente en el/los sistema(s) alimentario(s) nutricional(es). Mirando desde el ángulo del todo y siguiendo a Morin, podemos preguntarnos: ¿es la emergencia del sistema alimentario nutricional la producción de seguridad alimentaria nutricional? El supuestamente poderoso y pujante sistema productor de alimentos, que produce a escala global suficiente cantidad de alimentos para la población, se contradice con los datos sobre el hambre, la malnutrición (continuum déficit-exceso) y los procesos de salud-enfermedad relacionados que exponen los cuerpos-territorios en diferentes partes del mundo.

Esto lleva a pensar que la emergencia global del sistema alimentario nutricional es una crisis. Parafraseando a Illich (1978), podríamos situar al sistema alimentario nutricional actual como una herramienta contraproduktiva, en la medida que en vez de nutrir “malnutre”. Pero ¿malnutre a todos? La crisis que emerge del sistema retroactúa sobre sus componentes generando respuestas que se enmarcan en los modelos de desarrollo vigentes que las más de las veces agravan y refuerzan a la propia crisis. El sistema alimentario nutricional concreta tanto una producción masiva e indiferenciada, fuertemente industrializada destinada a los cuerpos pobres malnutridos, como alimentos “medicinales” (Dixon 2009) “naturales” y “ricos en vitaminas” (Maluf 2008) para las clases medias florecientes, en todas partes del mundo.

El análisis de la crisis se sitúa, por numerosos autores, en el marco del neoliberalismo y el sistema capitalista (McMichael 2009; Rubio 2011; Martínez y Duch 2011; Teubal y Palmisano 2013; Otero 2013; Holt Giménez 2013). También podemos ver crisis en planos de micro emergencias del sistema alimentario: en la agricultura industrial y en menor medida en otras fases de la cadena alimentaria, como la distribución -el poder de

las corporaciones en dichas etapas son señaladas como causas (Altieri 2009; Lang 2009; Callé Collado, Soler Montiel y Rivera Ferré 2010; Rodríguez Muñoz 2010; Martínez y Duch 2011; Teubal y Palmisano 2013; Otero 2013).³

Si bien –paradójicamente– existen “en pleno desarrollo” “subdesarrolladas” alternativas en partes del subsistema alimentario nutricional, que se expresan en planos local/globales, los análisis siguen mostrando en esta crisis una tendencia hacia la consolidación del modelo agroindustrial basado en la lógica que impone el agronegocio. Como señala Cáceres (2015: 4) corresponde “al grupo de interés económico político que impulsa el enfoque económico-productivo dominante en el agro contemporáneo argentino”. También advierte que éste es sólo la cabeza visible de un sistema de instituciones (científicas, educativas, legales y administrativas) así como estructuras políticas que lo sostienen. Este sostenimiento no sólo apoya esta lógica, sino que con su desarrollo constriñe a otros modos alternativos, que no tienen la misma posibilidad de expresarse como parte del sistema, y cuya posibilidad de crecimiento y consolidación apela necesariamente a la voluntad política (Rastoin 2008; Graziano Da Silva *et al.* 2021)

Esta situación atraviesa en el régimen alimentario corporativo todas las etapas del sistema alimentario nutricional: producción, elaboración, distribución y consumo de alimentos, pero el deslizamiento del valor añadido hacia las etapas de transformación y distribución de los alimentos que lo caracteriza, desplaza en gran medida las tomas de decisiones sobre lo que comemos, hacia las corporaciones de la gran distribución (Rodríguez Muñoz 2010).

Vamos llegando aquí, al campo empírico de interés de esta investigación, el que nuevamente requiere ser situado y por lo tanto complejizado.

Comercialización de alimentos y Mercados Públicos

La llegada de los alimentos al consumidor está mediada en el régimen corporativo por las grandes superficies de comercialización.⁴ Son las grandes corporaciones de los países industrializados las que concentran hasta un 80% de la comercialización de alimentos, decidiendo qué alimentos hacer llegar al consumidor, su coste monetario y la modalidad de producción (Delgado Cabeza 2010).

En nuestro país, el comercio minorista, conformado históricamente por múltiple cantidad de negocios especializados (principalmente pequeños almacenes de barrio) se transformó en la década de los ochentas con la llegada de empresas de comercialización europeas, registrando su mayor aceleración en los noventas, cuando se exacerba la transnacionalización, concentración y centralización de los capitales del sector. En la última década los grandes grupos de supermercados continúan aumentando su participación en el mercado, con mayor penetración territorial a partir de tiendas de cercanía o proximidad (Di Nucci 2015).

Pese a este avance del capital, se mantienen una serie de estructuras tradicionales que han reducido su importancia en el abastecimiento alimentario como son los Mercados Públicos. Estos se ubican en edificios generalmente cubiertos, donde reúnen diversidad de pequeños comerciantes bajo una unidad de gestión con amplia oferta de productos alimentarios y no alimentarios (García Medina y Flores Sandoval 2011). La responsabilidad estatal de los mismos descansa en el gobierno municipal.

Resulta paradójica hoy en día su ubicación en el panorama de la comercialización de alimentos, ya sea entre los más antiguos o más novedosos sistemas clasificatorios: no podríamos dudar que son parte de los sistemas alimentarios tradicionales (Lawrence 2017; CSA 2017). Si analizamos que están formados por una gran cantidad de unidades productivas de tamaño relativamente pequeño, quedan ubicados según Schejtman (1994) dentro de las pequeñas superficies de comercialización, coincidiendo con sus características de trabajo principalmente familiar e intensivo. Sin embargo, su funcionamiento como “todo” marca mayores similitudes con las grandes superficies, en relación al tamaño, tipos de servicios que han incorporado e incluso a su autopercepción. Las actuales referencias a los circuitos cortos de comercialización orientados desde principios de la economía social, perspectiva agroecológica y escasa intermediación, podrían tener en cierta medida, aún hoy en día, puntos de encuentro con algunas unidades productivas de los Mercados Públicos (Ranaboldo y Arosio 2014).

El devenir actual de los Mercados Públicos, por lo tanto, está entramado con la consolidación de formatos comerciales como los hipermercados, centros comerciales, y sus nuevas modalidades, que constituyen baluartes del régimen alimentario corporativo. A la vez, y en forma más reciente, con la aparición de alternativas de comercialización (ferias agroecológicas, venta por internet desde los propios productores, entre otras) surgidas como respuesta a las crisis del sistema alimentario (Gordon et. al. 2007; García Medina y Flores Sandoval 2011; González, Moricz y Dumrauf 2012; Craviotti y Wilches 2015). Surge pues la interrogante ¿cuál es el aporte que éstos hacen hoy en día en el marco del régimen corporativo y como parte de un sistema alimentario local que está inextricablemente ligado al nacional e internacional? Y a la vez surge la pregunta de la complejidad. ¿Son acaso los Mercados Públicos, “esos viejos esqueletos del pasado decimonónico” espacios sociales alimentarios capaces de develar complejidad?

Enfoque teórico metodológico de la investigación

Dentro del panorama del comercio minorista la investigación en torno a los mercados públicos se encuentra enfocada en diferentes miradas y perspectivas. Así, encontramos investigaciones vinculadas a su ubicación en la ciudad (en tanto columna vertebral en el pasado, y como posible elemento (re)ordenador en la actualidad) (Torres Salcido y Del Roble Pensado Leglise 2006, Casares Ripol, s.f.). Relacionado a esto, se analizan los

procesos de gentrificación (González y Waley, 2013; Boldrini y Malicia, 2014; González y Dawson, 2015; Hernández Cordero y Eneva, 2016) y las implicancias para los mercados en tanto atracciones turísticas y espacios de esparcimiento donde la cuestión gastronómica tiene un papel muy importante (Padua Carrieri *et. al.*, 2012; Salinas Arreortúa, 2015; Medina y Álvarez s.f.). Los temas de la competitividad de los Mercados Públicos (García Medina y Flores Sandoval, 2011; Garza Bueno, 2013) y las discusiones permanentes en torno a la decadencia y revitalización de estos formatos (House of Commons, 2009; Alves y Ribeiro Filho, 2011; Castillejos Cabrera, 2013; Delgadillo, 2016) son habituales desde la perspectiva económica. En cierta medida, se analiza la importancia de las relaciones económicas y sociales, mediadas por la alimentación en estos espacios (Torres Salcido y del Roble Pensado Leglise 2006; Felipe Ramos y Swirski de Souza 2008). Las investigaciones históricas que se ocupan de ver cómo el estado municipal intervino en los Mercados Públicos también tienen desarrollo en tanto los mercados constituyen los tradicionales espacios para observar a través del tiempo esta situación (Moncada González 2016; Remedi, s.f.).

Esta ubicación en el estado del arte me situó en la complejidad del objeto de estudio y por lo tanto, en la búsqueda del método para abordarla (que según Morin [2001] es en realidad un a-método).⁵ Así, el enfoque del estudio asumió una dialógica entre comprensión y explicación, a diferencia de planteos que las sitúan como antagonistas. Como señala Morin (1999: 164) “cualquier lenguaje humano es a la vez metafórico (analógico) y, por tanto, potencialmente comprensivo, y proposicional (lógico), y por tanto potencialmente explicativo”. La explicación introduce fenómenos, determinaciones, reglas, mecanismos, estructuras de organización, mientras que la comprensión restituye los seres, los individuos, los sujetos vivientes y cada una ayuda a controlar y complementar a la otra remitiéndose mutuamente en un bucle constructivo de conocimiento (Morin 1999). El abordaje de la complejidad, se ligó sin dificultades con la estrategia de investigación de políticas públicas propuesta por Oszlak y O'Donnell (1995) en su clásico trabajo “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación”, que constituyó otro acompañamiento central para el desarrollo de esta investigación. Según Gantus (2016) esta estrategia ha resistido el paso del tiempo, manteniendo al día de hoy plena vigencia. El régimen alimentario corporativo (McMichael 2005) me brindó lentes para observar en qué medida los espacios sociales alimentarios de los Mercados Públicos (re)producen relaciones analizadas en este marco.⁶

Considerando el enfoque cualitativo del trabajo que abordó la complejidad como un tejido (complexus: lo que está tejido en conjunto) (Morin, 2004), o en el sentido que señalan Denzin y Lincoln (2012), como bricolaje que implica múltiples metodologías, utilicé una variedad de materiales empíricos recolectados en el trabajo de campo que se extendió a lo largo de todo el año 2017, tanto en el Mercado Sud como el Mercado Norte. Estos incluyen: registros de observación de los mercados y sus alrededores, en-

trevistas abiertas y semiestructuradas (con autoridades de los mercados, locatarios, consumidores, comerciantes de los alrededores, y autoridades de las unidades burocráticas municipales relacionadas a éstos) y análisis documental a partir de contratos de locación, reglamentos internos, ordenanzas municipales, entre otros, así como noticias en medios de comunicación. Esto permitió generar un robusto corpus de información conformado por un total de 93 entrevistas, múltiples notas de campo, a las que se sumaron las fuentes secundarias reseñadas.

Emerge la complejidad de los Mercados Públicos

Los Mercados Públicos de alimentos en la ciudad de Córdoba constituyeron los espacios de aprovisionamiento de víveres frescos en la ciudad naciente.⁷ Surgidos entre fines del siglo XIX y principios del siglo XX, fueron derivados a otros usos por parte de la municipalidad, dejando de cumplir su misión entre las décadas de 1960 y 1980, a excepción de los Mercados Norte y Sud. Estos constituían los dos mercados del casco urbano de la ciudad de aquella época, mientras que el resto, se ubicaba en los denominados “barrios pueblos” que rodeaban al centro (Caporrosi 2016).

Ambos mercados albergan actualmente en su edificio el desarrollo de otras actividades comerciales y no comerciales que se ubicaron estratégicamente en el marco de importantes procesos de remodelación que se dieron más cercanos al cierre del siglo pasado (mediados y fines de los noventas para Mercado Sud y Norte respectivamente). El Mercado Norte pasó a albergar unidades burocráticas estatales de nivel municipal en su entresuelo (Centro de Participación Comunal, oficinas del Registro Civil, Recursos Tributarios, Calidad Alimentaria, Cultura) y una sucursal del Banco de la Provincia de Córdoba. En el Mercado Sud se incorporó una estación terminal de minibuses con seis dársenas en la parte de atrás del edificio y boleterías y algunos servicios (Bar, Kiosco, RapiPago) en el subsuelo de éste.

Actualmente los Mercados Norte y Sud presentan la siguiente distribución de puestos según los rubros, tal como se presenta en el Cuadro N° 1.

Cuadro N° 1. Distribución de rubros, Mercados Sud y Norte.

Rubro	Mercado Sud		Mercado Norte	
	Cantidad	%	Cantidad	%
Alimentarios	18	86	54	64
Carnicería	6	32	13	24
Pollería	2	11	4	7
Verdulería	2	11	1	2
Panadería	2	11	3	5.5
Fiambrería	2	11	6	11
Pescadería	1	5	1	2
Dietética	1	5	1	2
Kiosco	1	5	2	4
Vinoteca	1	5	1	2
Gastronomía	1	4.5	19	23
Ganado menor	-	-	7	13
Brosas y menudencias	-	-	5	9
Chacinados	-	-	5	9
Huevos	-	-	1	2
Heladería (a)	-	-	1	2
No alimentarios	2	9.5	11	13
Servicio red de cobranza	1	50	1	9
Artículos de limpieza	1	50	-	-
Cuchillería	-	-	1	9
Descartables	-	-	2	15
Zapatería y cerrajería	-	-	1	9
Quiniela	-	-	1	9
Revelado fotográfico	-	-	1	9
Artesanías (a)	-	-	1	9
Indumentaria	-	-	1	9
Bazar Zeta (b)	-	-	1	9
Ollas (b)	-	-	1	9
Total	21	100	84	100

Fuente: Elaboración propia.

A simple vista, se advierten las diferencias de tamaño de ambos Mercados; el número de puestos lo evidencia. En el Mercado Sud, los puestos tienen mayores dimensiones según la documentación y los relatos de las autoridades respectivas, aunque esto no es el único elemento diferenciador. El Mercado Norte tiene puestos externos que se ubican en dos de las cuatro cuadras que lo rodean, extendiendo de alguna forma su influencia fuera del edificio. Con relación a la comparación de rubros, el Cuadro N° 1 muestra que el rubro alimentario tiene la mayor incidencia en ambos, aunque es notoriamente más bajo en el Mercado Norte, donde concomitantemente se manifiesta el contraste en términos absolutos y relativos del rubro gastronomía. Los rubros no alimentarios pese a presentar una diferencia absoluta importante, en términos relativos son similares en ambos mercados.

De esta manera cerca de 85% de los puestos en los Mercados Públicos de Córdoba corresponden a rubros alimentarios. En este sentido, superan ampliamente los porcentajes de puestos alimentarios en mercados similares de países europeos (40 a 60% del total de puestos). La recomendación de incorporar a los Mercados Públicos comercios no alimentarios es defendida por diferentes organismos como el Instituto Municipal de Mercados de Barcelona o Mercasa.⁸ Este uso “mixto del espacio” es parte de una estrategia para hacerlos más rentables y modernos y lograr una gestión similar a la de una gran superficie (Hernández Cordero y Eneva 2016). Sin embargo, en el análisis de los Mercados de Londres y sus dificultades para sostener su existencia se valora que la presencia de puestos alimentarios puede constituir, contrariamente a lo recién expuesto, una vía para mantener a los clientes, considerando la cotidianeidad del acto alimentario (House of Commons 2009).

Organizativamente, los Mercados Públicos son administrados por los propios locatarios nucleados bajo la forma de Asociación/Sociedad Civil (utilizaré la denominación Asociación/Sociedad cuando se haga referencia en general a ambas organizaciones de los dos Mercados). El instrumento que pone en relación al estado Municipal y los Mercados Públicos es un Contrato de Locación, que se renueva cada 10 años y que debe ser aprobado por el Consejo Deliberante de la Ciudad.

El contrato de locación define la duración y precios de la locación, procedimientos para el pago, alcances de la Sociedad/Asociación en relación a uso del espacio y forma de adjudicar los puestos, compromisos que éstas asumen, así como las atribuciones que se reserva la Municipalidad que en la actualidad se limita principalmente a llevar un registro de la sublocación de los puestos atribuyéndose el derecho de no dar conformidad sólo en casos inconducta tributaria y/o comercial del postulante. También puede solicitar los informes que desee durante la vigencia del contrato; autorizar y supervisar en caso de renovaciones y remodelaciones. Por otro lado, reserva su poder de policía que le atribuye la Constitución de la Provincia y la Carta Orgánica Municipal.

Áreas de la Administración Pública vinculadas a los Mercados.

Las áreas de la administración pública municipal que se vinculan a los Mercados son básicamente dos⁹: la Dirección de Ferias y Mercados y la Dirección de Calidad Alimentaria. Sus principales características se presentan en el Cuadro N° 2.

Cuadro N°2. Áreas de la administración pública municipal vinculadas a los Mercados Públicos.

	Dirección de Ferias y Mercados	Dirección de Calidad Alimentaria
Funciones	Proponer y ejecutar políticas para el desarrollo fruti-hortícola y de los agentes económicos involucrados en esta actividad, ferias-, etc., asistiendo al Departamento Ejecutivo Municipal en la promoción y desarrollo de las mismas.	-Ejecutar políticas sanitarias relacionadas con la inocuidad de los alimentos. -Promover la utilización de metodologías que aseguren la disminución de las enfermedades transmitidas. -Asegurar el cumplimiento del Código Alimentario Argentino y ordenanzas y decretos vigentes. -Ejercer el poder de policía a través del Depto. de Control Bromatológico y el Laboratorio de alimentos. -Evaluar, promover y controlar la capacitación de manipuladores de alimentos.
Dependencia Actual	Secretaría de Control, Fiscalización y Convivencia Ciudadana	Secretaría de Salud
Otras Direcciones que dependen de la Secretaría	Control de la Vía Pública Cartelería Espectáculos Públicos Habilitación de negocios Higiene y Seguridad laboral Inspección general	Dirección de Atención Primaria de Salud Direcciones de Hospitales Municipales
Historización de las Dependencias en el período en estudio	Secretaría de Economía y Finanzas Secretaría de Gobierno y Planificación Estratégica Secretaría de Finanzas y Desarrollo Económico Secretaría de Planeamiento Estratégico Secretaría de Desarrollo Económico	Sub secretaria de Infraestructura, Servicios Públicos y Transporte, bajo el nombre de "Dirección de Habilitación y Control Alimentario"
Otras Dependencias/ Actividades de la Dirección	Sub Dirección: Mercado de Abasto Ferias Francas (Mercados Públicos)	Laboratorio de control de Alimentos
Funcionamiento	Subsuelo del Palacio Municipal	Entrepiso del Mercado Norte (desde año 2004)

Fuente: elaboración propia a partir de registros documentales y páginas web institucionales.

La Dirección de Ferias y Mercados presenta en el período en estudio un derrotero más variable, por los sucesivos cambios de nominación de las Secretarías de las que dependió.

Sin embargo, pese al cambio de nombres su “ecosistema” no resultó tan diferente. Durante mucho tiempo se encontró contenida entre la Secretaría de Desarrollo Económico y la de Planificación Estratégica, se encontró contenida durante mucho tiempo, para pasar posteriormente a un área más definida desde la fiscalización y el control. La Dirección de Calidad Alimentaria, si bien se mantuvo la mayor parte del tiempo dentro de la Secretaría de Salud, atravesó un cambio importante al ser transferida a la Subsecretaría de Infraestructura, Servicios Públicos y Transporte (Cuadro N° 2).¹⁰ Al retornar al área de Salud, se genera la división entre la parte que corresponde a Habilitación de Negocios y Calidad Alimentaria que antes estaban integradas.¹¹ Los Mercados Públicos resultan una actividad relativamente “marginalizada” al interior de la Dirección de Ferias y Mercados, basándonos en el dato que nos marca la existencia de una Subdirección para el Mercado de Abasto y en el objetivo de la Dirección relativo al desarrollo fruti-hortícola (tema que atraviesa en mayor medida tanto al Mercado de Abasto como a las Ferias Francas, y no así a los Mercados Norte y Sud que mantienen una baja representación de este rubro frente al sobre representado rubro “cárnico”). Por parte de la Dirección de Calidad Alimentaria, los Mercados Públicos no ocupan un lugar demasiado particular en relación a cualquier espacio de comercialización de alimentos en la ciudad, a excepción de una inspección y ordenamiento particularizado en el Mercado Norte, relacionado casi inevitablemente con su presencia en la propia Sede del Mercado (que se evidencia claramente con la diferencia de contralores que se realizan en el Mercado Sud).

El mercado - Los Mercados

Para ubicar a los Mercados Públicos, necesitamos introducirnos a la cuestión del mercado, pero ¿de qué mercado? Emerge aquí la *unitas multiplex*, ya que el Mercado es uno y múltiple a la vez.

Existen diferentes planos de significación en torno al concepto de mercado. Siguiendo las diferentes acepciones de la Real Academia Española (2017) encontramos que desde el punto de vista espacial son “sitios públicos que se destinan permanentemente, o en días señalados para vender, comprar o permutar bienes o servicios”. Pero no podríamos detenernos allí. En una segunda acepción los mercados resultan plazas de especial importancia o significación en el orden comercial. Así, en ambos Mercados y refiriéndose a diferentes períodos en el tiempo, los locatarios señalan la alta valoración de éstos para la realización de “negocios” por parte de algunas administraciones estatales y actores privados. Estas apreciaciones no responden únicamente a imaginarios locales, sino a las realidades por las que atraviesan numerosos Mercados en diferentes partes del mundo, que se transforman a partir de nuevos negocios dirigidos a sectores de mayores niveles de ingresos, brindando mayor rédito económico (Medina Luque 2013; Salinas Arreortúa 2015; González y Dawson 2015; Delgadillo 2016; Medina y Álvarez s.f.). A la vez, los Mercados Públicos, constituyen un mercado para los proveedores, ya que éstos

los consideran consumidores capaces de comprar sus productos o servicios. Finalmente, en la última acepción, los Mercados Públicos están en (¿son?) el mercado, en tanto una de las formas de institucionalización de la economía (Polanyi 1944) rigiéndose por las lógicas, normas, y representaciones que se sitúan en esta esfera social. El mercado en tanto construcción social, autonomizado y regulado, es el marco que temporalmente proporciona reglas a través de normas que logran la institucionalización de éstas, naturalizando así, las prácticas sociales –a partir de un acuerdo alrededor de la sacralización de determinados valores o conjunto de éstos– (Ferreyra 2014). La relación entre lo económico y lo social se oculta, planteando al comercio como si fuese la única forma natural de relación económica (Priest 1996).

Así, vamos dando cuenta de los agentes que participan en estos espacios sociales alimentarios: comerciantes (que presentan cualidades y características muy variadas, todos ellos individualmente y a su vez reunidos bajo una unidad de gestión que son las Asociación/ Sociedad de locatarios), consumidores (que presentan también diferentes características), autoridades y funcionarios estatales (en diferentes niveles y estamentos de gobierno o de la administración pública), proveedores (que atienden la provisión de alimentos a diferentes rubros y por tanto a diferentes mercados). Todos ellos atendiendo y conteniendo a la vez las reglas del juego que atraviesan estos espacios (normas y regulaciones de diferente tipo que buscan proteger o instituir derechos y obligaciones de unos y otros, estructurar formas de gestión administrativa, habilitar o limitar el desarrollo de políticas públicas municipales, preservar o modificar el patrimonio físico donde se operan las acciones), a través del desarrollo de estrategias económicas, sociales, políticas, que les permite generar o consolidar sus intereses diferenciales. Estas se dan en el espacio de libertad que las condicionantes biológicas (encuentro entre alimentos y necesidades fisiológicas de los cuerpos) y las condicionantes ecológicas-económicas que ordenan en cierto punto el abasto alimentario (Poulain y Pacheco da Costa Proença 2003).

Atendiendo a la complejidad de actores, reglas, intereses y estrategias que se encuentran en los espacios sociales alimentarios de los Mercados Públicos ¿de qué manera podemos iniciar una aproximación a su comprensión-explicación desde la perspectiva de la complejidad? Tomaremos para ello, el rico concepto de organización activa, que propone Edgar Morin (2001).

Los Mercados Públicos como organizaciones activas

Morin (2001) desarrolla la idea de organización activa para hacer alusión a todo aquello que es generado por acciones, pero que también las genera. Todo ser físico cuya actividad produce trabajo puede ser considerado máquina, pero no podemos quedarnos en este estrecho concepto físico. La producción es, por un lado, conducir al ser y la existencia, pero también es alternativamente engendrar, causar, crear, lo que arraiga la idea en

la génesis y generatividad de las organizaciones activas/máquinas. Así, éstas transforman y se transforman, organizándose a partir y con el desorden. La transformación es fabricación (en tanto trabajo organizador y multiplicador de lo mismo), y también creación (en tanto la generatividad y la novedad del producto, proceso, acción, fenómeno). De esta manera, se le quita a la máquina-organización activa la idea exclusivamente física que asimila a éstas a “la imagen grosera de las máquinas artificiales” (Morin 2001:189), rehabilitando el concepto degradado de lo físico, a lo biológico, humano y social. Y no solamente porque éstos estén constituidos de materia física, sino sobre todo porque son organización activa, es decir máquina.

De acuerdo a la ubicación en que el observador se sitúa, los Mercados son máquinas, que forman a su vez parte de la mega máquina del abastecimiento alimentario y provisión de seguridad alimentaria nutricional en la ciudad (e incluso más allá), y dentro de ello de la poli máquina del comercio minorista o al detalle. Son a su vez, parte de la poli máquina comercial del territorio donde se ubican. Pero son también ellos mismos, poli máquina de las máquinas-organizaciones activas de los puestos que los constituyen (Morin op.cit).

Las organizaciones activas “puestos”

Partiendo de los puestos como organizaciones activas, encontraremos muchas características comunes entre éstos que son reguladas por los propios Mercados y sus aparatos Sociedad/Asociación y también por el aparato estatal.¹²

Los puestos tienen medidas determinadas y estructura arquitectónica establecida; funcionan dentro de horarios prefijados; cumplen con requisitos para su habilitación; mantienen, limpian, iluminan y reparan sus locales según condiciones regladas; venden mercaderías que le corresponden según el rubro; abonan gastos estipulados en los contratos; mantienen actualizada la identificación de las personas que allí se desempeñan; acatan una presentación personal así como modos de atención al público determinados; respetan patrones de circulación de personas y mercaderías y quedan expuestos a penalidades por el no cumplimiento de alguno de estos aspectos. Estas condiciones, entre otras, están consideradas en sus Reglamentos Internos.

Esta descripción nos haría pensar en una relativa homogeneidad, que a excepción tal vez de la diferencia que implicaría el rubro de cada puesto, no pondría en evidencia demasiado cambio, demasiada transformación. Sin embargo ya hemos situado a la máquina Mercado, como una organización activa, y necesitamos ubicar a los puestos, en la misma categoría. ¿Dónde están esas características que hacen a la organización activa?: reorganización permanente, estado estacionario, meta-inestabilidad y meta-desequilibrio, renovación de componentes, transformaciones ininterrumpidas, producción, praxis, bucle de retroacción,

recursión, regulación, ciclos y fluctuaciones, entropía y neguentropía, interacciones con el entorno, intercambio de materiales/energéticos con el exterior, sí en cuanto a sí, vínculos con otros sistemas, nacimiento, evolución, fin en un tiempo irreversible, cíclico, circular, evenencial. Todas estas caracterizan según Morin a la organización activa.

Así, al acercarme a los locatarios y comenzar el diálogo, las primeras preguntas empezaban a develar la complejidad. El puesto, no es sólo un puesto en el Mercado. Es una especie de cuaternidad: puesto-rubro-negocio-mercado. Cada uno de ellos interacciona, contiene y desborda de alguna manera al otro. El *puesto*, en tanto estructura física situada en el espacio de los Mercados contiene a las personas que trabajan en él (y también a las que no lo hacen, pero están siempre presentes, aún sea en la memoria); el *rubro* delimita las especificidades del puesto: equipamiento que requiere, trabajo que implica, tipo de relaciones que se establecen aguas arriba y aguas debajo de la cadena alimentaria, entre otras cosas. El *negocio* es en muchos casos superador del propio puesto, y puede sostenerse o no dentro del rubro (y aún del Mercado). Algunos puesteros, iniciaron su negocio por fuera del Mercado y sostuvieron/sostienen negocios vinculados, ya sea porque están aguas arriba en la cadena alimentaria en el mismo rubro (se auto proveen la mercadería), en una derivación del rubro (desarrollan una actividad gastronómica utilizando la mercadería que ellos venden), o incursionan (dentro del Mercado) en un nuevo rubro ante oportunidades que se dan de transferencias de fondo de comercio. Estas actividades, como ya señalé, están contenidas, pero también desbordan al *Mercado*, que es el último, pero no menos importante componente de la cuaternidad. Es precisamente, el que da marco a las actividades que se desarrollan al interior de él y que se ve replicado en cada puesto como el holograma que genera la idea de *unitas multiplex*. A partir de esta explicación, entendemos que el puesto, ahora concepto cuaternario (puesto-rubro-negocio-mercado), muestra una renovación permanente, que implica su (re) organización continua y, por tanto, meta desequilibrio y meta inestabilidad.

La cuestión familiar, que siempre lleva referencias importantes en los estudios de los Mercados Públicos (House of Commons 2009; Padua Carrieri et. al. 2012; Castillejos Cabrera 2013) resulta un elemento de alto dinamismo, pero a la vez de persistencia y continuidad. El 89% de los entrevistados en los Mercados tiene alguna relación familiar involucrada en torno al puesto. Esta puede ser vinculada al trabajo conjunto y cotidiano, a contactos que facilitaron el acceso a la titularidad o arreglos administrativos en relación con ella. El involucramiento familiar ocurre en diferentes sentidos y direcciones (de forma vertical: eje “abuelos/suegros-padres/yernos-nietos”, de forma horizontal: eje “hermanos-cuñados” y también transversalmente “tíos-sobrinos”) que se involucran al mismo tiempo o en diferentes momentos en el puesto. Esto implica una gran movilidad y renovación que es histórica tanto en el mismo puesto como en otros que la unidad familiar va ganando en el Mercado (a veces dedicados al mismo rubro, y otras veces diversificando). A su vez, la renovación y movilidad también es cotidiana. La cobertura

del amplio horario que tiene el Mercado (de 7 a 19 horas), resulta un desafío importante para la gestión de los puestos que se resuelve de muy diversas maneras, apelando a la combinación de recursos familiares y no familiares. En los casos en que ni la familia, ni los ingresos dan para resolver de otra manera, a la auto explotación.

La renovación también se da en términos del espacio que ocupan los puestos en los Mercados. Aunque el Mercado permanece inamovible (dado la propia contención del edificio), los puestos “se mueven”. Se corren unos centímetros, agrandando una parte (o a veces, agrandando un espacio común que retorna en beneficio del Mercado como todo), y achicando por otro lado otra parte (ya sea dedicada a usos comunes, o incluso a otro puesto); redistribuyen sus espacios internos; se mudan a un puesto más ventajoso (por tamaño, ubicación); dejan al descubierto una nueva parte que permanecía oculta a la atención al público. Estas transformaciones implican siempre retroacción, recursión y regulación entre los propios puestos y en los Mercados como todo. Cada puesto en tanto organización activa genera interacciones (ya sea complementarias o antagonistas) que desarrollan una eco-organización, dimensión que necesitamos desplegar para seguir construyendo la complejidad.

El *oikos* de los puestos-Mercados

En su obra *El método. La vida de la vida* (Morin 2002) Morin recupera este término griego que designa el hábitat y ha sido origen de la ecología. La toma de conciencia que hace Tansley con la emergencia de la noción de ecosistema es fundamental: “las interacciones entre vivientes, al conjugarse con los constreñimientos físico (y al retro actuar sobre éste) organizan precisamente al entorno en sistema” (citado en Morin 2002:33). Las ciudades crean su *oikos* físico (hechos de piedra, ladrillo y metal) donde proliferan máquinas artefactos de todo tipo, constituyendo la componente ecológica que Friedman (1953) denominara la tecnosfera. El ecosistema urbano se compone entonces de un antropotopo artificial/técnico y una antropocenos urbanas de miles y miles de inter retroacciones entre individuos y grupos.

La eco-organización implica que el entorno no es sólo condicionamiento o determinismo, ni tampoco exclusivamente desorden aleatorio, destructivo, sino organización compleja. A través de informaciones y de instrucciones que emite, la eco-organización es a su vez eco-comunicación, es decir máquina computacional/informacional/comunicacional con conexiones originales, de carácter acéntrico y policéntrico constituidas a la vez, a través de solidaridades y antagonismos (Morin 2002).

El pensamiento ecologizado, ayuda a evitar la insularización del objeto de estudio. Los puestos y los Mercados se comprenden y explican en la dialógica que asocia de manera concurrente, complementaria y antagonista sus propias lógicas internas, así como la

de sus entornos. Los puestos del mismo rubro (y aún de rubros diferentes) compiten entre sí al interior de los Mercados. Las carnicerías compiten en función de variables precio-calidad, oportunidades de sumarse a programas estatales, diferentes tipos de consumidores e incluso algunos servicios especiales en diferentes modalidades (continuum tradición-modernidad).¹³ Pero no sólo las carnicerías compiten entre sí, sino todo el mundo cárnico. Así, los puestos de ganado menor pelean su espacio, señalando que su “carne” es mucho más sana que la de vaca. La discusión sobre precios del pollo y cerdo como opciones a la carne de vaca tienen su lugar en el Mercado, con especiales ribetes en el período en estudio.

También es importante no quedar en la discusión insular del interior del Mercado. La competencia se sostiene también con el exterior, lo circundante, y aún más allá, hacia otros formatos que aportan nuevas modalidades de acceso a los alimentos que el Mercado también ofrece (por ejemplo la venta de ganado menor en piezas en las grandes superficies). Según las entrevistas a los puesteros, la competencia con las grandes superficies signó la década de 1990; en la actualidad no pareciera ser éste el mayor motivo de preocupación de los Mercados Públicos, dependiendo en muchos casos de la realidad del rubro.

La competencia no anula la complementariedad entre los puestos-rubros-negocios al interior del Mercado y los del *oikos* cercano, basados en la idea “el sol sale para todos” (una especie de mantra que repiten muchos de los puesteros del Mercado), donde se evidencia la lógica del agente económico racional egoísta enfocado en maximizar su propio beneficio, propio de la teoría económica ortodoxa derivada del postulado smithiano (Santos Baca 2014; Monares 2016) Así, esta lógica aparece como impronta cultural en buena parte de los locatarios entrevistados. El libre comercio y un mercado que se autorregula pareciera ser un imaginario compartido sin demasiadas diferencias en los discursos de los locatarios y en los propios funcionarios del estado municipal donde se señala simplemente que los rubros de alimentos que hay en los Mercados dependen de la demanda que hay en el Mercado.

Sin embargo, los hechos evidencian tras la mano invisible otras regulaciones, promovidas por los propios aparatos de la Sociedad/Asociación de locatarios desplegadas en estos últimos años. Particularmente una norma (con difusos contornos) instituida tras la remodelación que tuvo lugar a partir de principios del 2000 –más claramente explicitada en el Mercado Norte– que apunta a “cuidar al puestero” que invirtió en ésta y por lo tanto merece se le respete su rubro, y no se sumen nuevos puestos que compitan y disfruten de las ventajas del “renovado” Mercado. De esta manera, la competencia es tal, pero hasta un punto, donde el Mercado asegura la propia supervivencia de sus constituyentes (puestos-rubros-negocios) y por lo tanto del todo Mercado.

La complementariedad en los propios Mercados y con el entorno se advierte en muchos de los comentarios de los locatarios. El entorno atrae a la gente a los Mercados y a la inversa. Los consumidores circulan de puesto en puesto, al interior del Mercado, y de espacio de comercialización en espacio de comercialización en el entorno próximo, investigando por su propia cuenta, consultando; al decir de Morin (1999) “computando” el entorno. A veces llegan nuevos clientes de casualidad, por encontrar su negocio habitual cerrado, o por la falta de alguna mercadería específica que genera derivación entre sí de los comerciantes. Consumidores del puesto-Mercado que empiezan a descubrir el entorno por diversos motivos; consumidores del entorno que un día entran en contacto casi casualmente con el interior del Mercado-puesto y concretan allí un nuevo hallazgo.

Todos aprovechan las oportunidades que otros dejan en gran medida a través de coordenadas espacio/tiempo (el clásico de la siesta o las primeras o últimas horas del día; la ubicación externa o interna del puesto) o también diseñan estrategias que les permiten diferenciarse (“Cortamos el fiambre a máquina. ¡Ellos no!”). De esta manera, los locatarios en los puestos, interaccionan entre sí, y con el entorno. En esta eco-organización, los puestos y los Mercados se diferencian entre sí y con el entorno, así como se entrelazan, generando a partir de esa relación su propia autonomía, pero a la vez, dependencia. Así, puesto(s) y Mercado(s) son productor(es) y producido(s), generador(es) y generado(s) cumpliendo una función económica y social en la poli máquina comercial local, y la del abasto alimentario en la ciudad.

Hasta aquí mostramos las relaciones de eco-organización de los puestos y los Mercados en relación a sus entornos. Así, emiten información hacia los otros, recibéndola también de éstos, computando y organizándose activamente en torno a ella. Pero, para no dejar esta auto-organización de los Mercados en una dilución en el entorno, necesitamos concebirla en su carácter geno-fenómico, donde sus genes, programa, patrimonio es producido, inscripto y conservado y a la vez, la individualidad singular de los puestos y los Mercados, es articulada por sí misma al entorno.

Los locatarios, sus puestos y los Mercados tienen su genoteca (reserva de información relativa a todos los detalles y procesos de su organización) que los sojuzga, los determina. Los puesteros más antiguos se preocupan de mantener “la esencia” del Mercado a través de la exhibición de los productos, el uso de chaquetillas, birretes y otro tipo de indumentaria que se asocia a la tradicionalidad del Mercado. El otro eje genético es el espacio físico, que debe ser respetado necesariamente dada la patrimonialización del que es objeto.

El programa hereditario del Mercado constituye, sin embargo: ¿un regalo? (herencia), o ¿una carga? (heredad). Ambas cosas son posibles en los Mercados. Al decir de Morin (2002: 146) “poseemos los genes que nos poseen”. Así, los entrevistados comentan diferentes eventos o planes que condujeron o conducirán a los herederos del puesto a hacerse cargo de éstos. En esto se pueden ver las dos caras de la moneda, el regalo (he-

rencia) de dejar a los hijos en buena posición, con los bienes que se consideran necesarios para hacer frente a un buen pasar (el puesto, la casa, el auto) y por el otro la carga (heredad). Este último aspecto se manifiesta de muchas maneras: repentinas asunciones de responsabilidades ante situaciones extremas de enfermedad o muerte de miembros de la familia, abandono de otros proyectos para acudir al rescate de los familiares que trabajan intensivamente en el puesto-rubro-negocio.

De las restricciones que el *genos* impone a los puestos y Mercados y las restricciones del *oikos* (entorno); aunque no sólo de ellas, sino por ellas (y en capacidad de transformación de la genoteca), se genera el puesto único y también el Mercado único, es decir la expresión fenotípica, que no es solamente resultado o producto de estas determinaciones, sino precisamente una significación autónoma que se construye a partir de esas servidumbres. Los entrevistados suelen resumirla en la relación tradición-modernidad. “El Mercado se ha modernizado” es una frase frecuente en las entrevistas, pero a la vez el Mercado se mantiene como Mercado. Según Alves y Ribeiro Filho (2011) esta conciliación constituye una característica que gran parte de los Mercados Públicos puede aún mantener.

Política pública y auto (geno-feno-eco) re-organización de los Mercados Públicos

En el período de análisis que corresponde a esta investigación los Mercados como organizaciones activas, han creado sus condiciones de autonomía individual a partir de las relaciones complementarias, concurrentes y antagonistas de la auto-eco-causalidad (autonomía que nace de la dependencia del entorno), y la geno-feno causalidad (autonomía en y por su dependencia genética).

Ahora podríamos preguntarnos ¿qué rol jugó el estado municipal en esta auto (geno-feno-eco) re organización (Morin, 2001) que produce y reproduce dos Mercados completamente diferentes?

Destaco aquí la importancia que anticipadamente señalé del rol de los gobiernos y dentro de éstos de sus figuras representativas en el devenir de los Mercados. No fueron las unidades burocráticas de las administraciones públicas las que presentaron mayores cambios en el período en estudio, pero el cambio de gobierno municipal (diciembre 1999) dejó a los dos Mercados en situaciones completamente diferentes.

Ambos gobiernos, el saliente (para el caso del Mercado Norte) y el entrante (para el caso del Mercado Sud) apropiados del discurso ligado al declinio de estos formatos de comercialización (House of Commons 2009; Alves y Ribeiro Filho 2011; Castillejos Cabrera 2013; González y Dawson 2015; Delgadillo 2016), pusieron a los Mercados en

una situación de crisis, al darse un cambio político muy importante en la ciudad y la provincia de Córdoba.

Así, el Mercado Norte fue conminado por el gobierno y por lo tanto por el estado Municipal a través de la negociación del nuevo contrato a su reforma o desaparición; el Mercado Sud completamente sorprendido en su tranquilo devenir (con una reforma reciente apoyada y sostenida por relaciones personales de locatarios con el gobierno anterior) amenazado a desaparecer por parte del gobierno entrante, que en un primer momento intentó su rápida disolución con planes diversos, entre otros el de recolocar puestos en el otro Mercado.

¿Qué desatan estos planes gubernamentales? El Mercado Norte auto percibido y configurado como mercado privatizado, inició a tientos la reforma, buscando profesionalizar su administración y encaminarse hacia el fortalecimiento de la gastronomía y el formato *shopping* de fuerte vigencia en el final del siglo veinte. Sin embargo, no resultó suficiente para sostener al Mercado como tal en el severo contexto de crisis económica y social de principios del 2000. Entonces, da un giro fundamental a partir de la estrategia de un “loco” que pensaba en otra dirección.¹⁴ Esta dirección, volverá (al decir de Morin 2006), por la “ecología de la acción” a la cabeza de quien la inició: el estado.¹⁵ Así, el estado conminó las reformas al Mercado, y éste (cambio de gobierno mediante) le devolvió la posibilidad de sumarse como locatario de su misma propiedad, al instalar las dependencias de la administración pública que allí habrían de ubicarse. De esta manera la combinación de servicios públicos y privados reorganizó al Mercado y logró en gran medida su sostenimiento, a la vez que consolidó de manera paulatina el programa original.

En cambio el Mercado Sud lucha por su sobrevivencia, tras años de haber estado en el centro de la escena, apoyado fuertemente por las figuras centrales de los gobiernos municipales y provinciales del mismo signo político. El cambio del entorno político a fines de esa década lo pone en situación de crisis, de la que cuesta recuperarse. A partir de la auto-eco-dependencia del entorno comercial y los consumidores-clientes que defienden su permanencia, logra sobrevivir para conseguir una estabilidad apuntalada por el principal logro de esta etapa: la renovación de contrato por un período superior al habitual (quince años en vez de los habituales diez). La fuerte ligazón con el gobierno municipal y tal vez el menor tiempo transcurrido desde la delegación de la administración a la Asociación de Locatarios, estimula la autopercepción de éstos en la categoría de semipúblicos, manteniendo expectativas de accionares estatales que no se evidencian muy claramente en las siguientes administraciones, excepto la extensión del contrato.

La emergencia de la complejidad descrita resalta frente a la simplificación de las políticas públicas pensadas e instrumentadas para ellos. La persistencia de los Mercados Públicos de la ciudad de Córdoba parece estar movilizada más por los procesos de auto

reorganización que éstos pueden dar muy ligados a su propio entorno –no sólo próximo sino también distante– y del panorama de la comercialización en general, y tal vez disparadas en respuesta a exigencias aisladas de los gobiernos que se basaron en el discurso del declinio de estos formatos de comercialización de alimentos, discurso, sin embargo, que terminó promoviéndolos a resistir.

En el medio de estos procesos, y analizando el período parece evidenciarse un interés cada vez menor de las esferas de gobierno en las decisiones más centradas en la vida interna de los Mercados. Esto se refleja en la transición por la que a partir del año 2007 se van delegando las autorizaciones, adjudicaciones, transferencias o cesiones de puestos del Mercado desde la Secretaría de Gobierno, a la Subsecretaría de Desarrollo económico para finalmente llegar a la Dirección de Ferias y Mercados, considerando que ésta queda siendo una de las pocas funciones que se cumplen de manera específica con relación a los Mercados.

De esta forma, la política pública municipal no parece otorgar una importancia especial al aporte de los Mercados en la trama del abasto alimentario dentro del marco del actual régimen corporativo global.

Actualmente el peso de la historia de los Mercados pareciera traducirse más en la importancia de su edificación y su permanencia en un paisaje al que estamos acostumbrados. Como señala Paolo Giordano en un diálogo de la novela *La Soledad de los Números Primos*:

- *Te acostumbrarás, al final ni repararás en él.*
 - *¿Y cómo, si lo tendré siempre a la vista?*
 - *Por eso, por eso mismo dejarás de verlo.*
- (Giordano 2009: 107).

Esta parece haber sido la suerte de los Mercados Públicos. Siguen estando allí a la vista de todos, como viejos artefactos testigos del pasado, en una aparente inmovilidad. Si logramos pensarlos como las organizaciones activas que son, múltiples, con los aportes que se podrían dar aún a su construcción permanente, en la búsqueda de constituir una contribución a la seguridad alimentaria nutricional ciudadana.

¹Ambos mercados fueron el campo empírico de mi tesis doctoral –delimitada temporalmente en el período correspondiente a los años 2000 a 2015–. En esa investigación me apoyé principalmente en el acompañamiento teórico-metodológico de Edgar Morin desde el paradigma de la complejidad a partir de su extensa obra “El método” (Morin 2001), así como aportes de otros autores que serán señalados en el desarrollo de la argumentación de este artículo.

²Particularmente en países como Argentina, donde el sistema alimentario nutricional que (re)produce “seguridad alimentaria nutricional” constituye el corazón de dicho régimen de acumulación.

³Seguindo a Morin, podemos analizar que éstas pueden constituir macro emergencias de sus propios sistemas: producción, consumo, distribución).

⁴Este trabajo de investigación fue realizado dos años antes de la pandemia Covid-19 donde un nuevo (des) orden se manifiesta en la distribución alimentaria, tomando notoriedad la distribución en “los domicilios”, a partir de las aplicaciones a través de plataformas de internet.

⁵En tanto sólo podemos partir de la incertidumbre, pero con la consciencia no sólo de la ignorancia humana, sino de la ignorancia disimulada en nuestro conocimiento certero reputado como científico.

⁶Tomo la imagen de la visión polisémica y rotativa que plantea Morin (1999) que permite una visión múltiple. Ubicar a los Mercados como “todo” compuestos de miles de retroacciones en los subsistemas y el acceso diferencial a los alimentos. Estos ocupan una centralidad única en el espacio local en un campo de acciones de políticas públicas multinivel y multisectoriales. Al mismo tiempo, pese a su larga historia, también son un punto infinitesimal y fugaz en el espacio local-global, en el tiempo histórico y en sus funciones relativas al interés teórico de este trabajo.

⁷Ciudad y mercados guardan una estrecha relación. Así, Weber (1944), al trazar una tipología de las ciudades, señala que una de las características necesarias de éstas sería la existencia de un intercambio regular de mercancías, en tanto actividad lucrativa y a fines del abastecimiento de los habitantes: es decir un mercado. Así, toda ciudad en el sentido weberiano es “una localidad de mercado”.

⁸Mercasa es una empresa pública de la Administración del Estado español formada por 24 Unidades Alimentarias que cubre toda la geografía española, siendo el núcleo de abastecimiento para los mercados barriales.

⁹Sin por esto desdenar el importante rol que los gobiernos, a través de la figura del propio Intendente, o Concejales de diferentes partidos (sobre todo en épocas de campaña política) juegan en sus relaciones con los Mercados, como relatan locatarios y autoridades institucionales.

¹⁰Cambio que tuvo lugar en el inicio del período de esta investigación.

¹¹Las entrevistas a funcionarios de Calidad Alimentaria señalan a las Direcciones relacionadas a la habilitación de negocios como una especie de “parientes acaudalados” en tanto pertenecen a la misma familia teniendo como elemento común el poder de policía. Sin embargo, pese a sentirse más apropiada su ubicación en el área salud, son señaladas claramente las diferencias en posibilidades de recursos a pertenecer a diferentes Secretarías. Según Cravacuore (2016) la principal fuente de ingresos municipales son precisamente las tasas de prestación de servicios urbanos y los de inspección, seguridad e higiene de establecimientos comerciales e industriales.

¹²Para desarrollar la idea de aparato Morin (2001) vuelve a retomar la relación todo/parte y su ambigüedad. El aparato sigue siendo parte del todo, pero desarrolla su complejidad, sus competencias, poderes y por ello mismo sus libertades. Esta será tanto más grande con respecto a las demás partes, cuanto estas se vean constreñidas a subordinarse y especializarse, es decir, a restringir su autonomía y competencia. El aparato puede ser así tanto servidor del todo (en relación a peligros que lo amenazan), ejecutor del todo con respecto a las partes, como controlador del todo y de las partes.

¹³Desde guardar en sus propias heladeras pedidos que son pasados a buscar a la salida del trabajo a recibir los pedidos de los chefs de restaurantes por whatsapp en el horario de la madrugada para ir preparando los pedidos por la mañana temprano mientras los chefs duermen.

¹⁴Según el relato de los locatarios fue “el loco Ponce” el que propuso la idea de que la Municipalidad desembarcara en el propio Mercado, pese a la resistencia original de un gran sector del Mercado. Este locatario tenía un puesto de pizzería donde comía habitualmente un cliente muy importante: el nuevo intendente municipal.

¹⁵Esto implica que toda acción escapa cada vez más a la voluntad de su autor en la medida que ingresa en un juego de inter retro acciones del medio y las condiciones en las que ésta tiene lugar. Así, la acción corre el riesgo de fracasar o ver su sentido desviado. La ecología de la acción introduce la incertidumbre (Morin, 2006).

Referencias bibliográficas

Altieri, M. (2009) “La agroecología frente a la crisis alimentaria global”. Dossier Crisis alimentaria. *Letras Verdes*, (4) Recuperado de: <http://67.192.84.248:8080/bitstream/10469/876/1/02.%20Dossier.%20Crisis%20alimentaria.%20La%20agroecolog%C3%ADa%20frente%20a%20la%20crisis%20alimentaria%20global.%20Miguel%20A.%20Altieri.pdf>

Alves, L. y Riveiro Filho, V. (2011) “Os mercados públicos e a cidade: as transformações do mercado municipal de Uberlândia (MG)”. *Caminhos de geografia*. Revista on line Recuperado de <http://www.ig.ufu.br/revista/caminhos.html>

ANMAT (Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica) (s.f.) *Acerca del Código Alimentario Argentino*. Recuperado de http://www.anmat.gov.ar/novedades/Acerca_del_CAA.pdf

Bartra, A. (2013) “Crisis Civilizatoria”. En Ornelas, R. (coord) (2013) *Crisis civilizatoria y superación del capitalismo*. México D.F: UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas, 25-72.

Boldrini, P. y Malizia, M. (2014) “Procesos de gentrificación y contragentrificación. Los Mercados de Abasto y del Norte en el Gran San Miguel de Tucumán. (Noroeste Argentino)”. *Revista INVI*, 29 (81) 157-191.

Boragnio, A. y Mairano, M. (2020) “(Re)pensando el consumo de alimentos, un análisis a partir de las ventas en supermercados en Argentina”. En A. Dettano, comp. *Topografías del consumo*. Buenos Aires: Estudios Sociológicos Editora, pp. 93-118. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Estudios Sociológicos Editora.

Cáceres, D. (2015) “Tecnología agropecuaria y agronegocios. La lógica subyacente del modelo tecnológico dominante”. *Mundo Agrario*, 16(31). Recuperado de <http://www.mundoagrario.unlp.edu.ar/article/view/MAv16n31a08>

Callé Collado, A., Soler Montiel, M. y Rivera Ferré, M. (2010) *Soberanía alimentaria y agroecología emergente. La democracia alimentaria*. Recuperado de https://www.agro.uba.ar/sites/default/files/calisa/Soberania_alimentaria_y_Agroecologia_Emergente.pdf

Caporrosi, C. (2016) “Las centralidades barriales en la planificación urbana. Los barrios pericentrales de la Ciudad de Córdoba, Argentina. El caso del Barrio San Vicente”. Trabajo Final de Posgrado, Master Ciudad y Urbanismo. Universitat Oberta de Catalunya. Recuperado de <http://openaccess.uoc.edu/webapps/o2/bitstream/10609/69945/6/ccaporossiTFM0617memoria.pdf>

Carballo, C. (2011) “Soberanía alimentaria y producción de alimentos en Argentina”. En M. Gorban et al, *Seguridad y Soberanía alimentaria*, Buenos Aires. Colección Cuadernos:11-48.

Casares Ripol, J. (s.f.) “El papel de los Mercados Municipales en la vertebración económica y social de las ciudades”. *Revista Distribución y Consumo*, 44 Recuperado de http://www.mercasa.es/files/multimedios/1309166794_DYC_1999_44_22_26.pdf

Castillejos Cabrera, C. (2013) *Los mercados públicos de la Ciudad de México: causas de su falta de modernización*. (Trabajo de Grado. Facultad de Cs. Políticas y Sociales) Universidad Nacional Autónoma de México. Recuperado de <http://www.remeri.org.mx/tesis/INDIXE-TESIS.jsp?search=%A0%A0Escribe+uno+o+varios+terminos+de+b%FAsqueda&type=4&search2=todos>

Cravacuore, D. (2016) “Gobiernos locales en Argentina”. En J. Ruano de la Fuente y C. Vial Cossani, *Manual de Gobiernos locales en Iberoamérica*. Santiago: CLAD (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo) pp. 15-40.

Craviotti, C. y R. Wilches (2015) “Circuitos cortos de comercialización agroalimentaria: un acercamiento desde la agricultura familiar diversificada”. *Mundo Agrario* 16(33) Recuperado de <http://www.scielo.org.ar/pdf/magr/v16n33/v16n33a01.pdf>

CSA (Comité de Seguridad Alimentaria Mundial) (2017) “Marcar la diferencia en la seguridad alimentaria y la nutrición”. *Informe del grupo de alto nivel de expertos en seguridad alimentaria y nutrición (GANESAN) sobre la nutrición y los sistemas alimentarios*. Roma: FAO, 44.º período de sesiones.

Delgadillo, V. (2016) “La disputa por los mercados de La Merced”. *Alteridades*, 26(51), 57-69.

Delgado Cabeza, M. (2010) “El sistema agroalimentario globalizado: imperios alimentarios y degradación social y ecológica”. *REC. Revista de Economía Crítica*, (10), 32-61.

Denzin, N. y Y. Lincoln (2012) “Introducción. Ingresando al campo de la investigación cualitativa”. En N. Denzin y Y. Lincoln eds. *Manual de investigación cualitativa*. México: Gedisa.

Di Nucci, J. (2015) “Concentración y uso corporativo del territorio en Argentina: la lógica territorial de Carrefour”. *Cuadernos Geográficos*, 54, (1), 186-208.

Díaz Méndez, C. y C. Gómez Benito (2005) “Sociología y Alimentación” *RIS, Revista Internacional de Sociología* 40, 21-46.

Dixon, J. (2009) “From the imperial to the empty calorie: how nutrition relations underpin food regime transitions”. *Agriculture and Human Values*, 26, 321-333.

Espeitx, E. y M. Gracia Arnaiz (1999) “La alimentación humana como objeto de estudio para la antropología”. *Áreas. Revista Internacional de Ciencias Sociales*, 19, 137-152.

FAO/FIDA/OMS/PMA/UNICEF (2017) *El estado de la inseguridad alimentaria y la nutrición en el mundo. Fomentando la resiliencia en aras de la paz y la seguridad alimentaria*. Roma: FAO. Recuperado de: <http://www.fao.org/3/a-17695s.pdf>

Felippe Ramos, C. y Y. Swirski de Souza (2008) “A influencia das Relações Sociais na Sobrevivência de Pequenas Empresas do Varejo de Alimentos em Porto Alegre R/S (Brasil)”. *XXXII Encontro de ANPAD*. Río de Janeiro, 6 a 10 de septiembre.

Ferreira, M. (2014) Estado y mercado en la teoría de la regulación. *Estudios*, (31), 85-100. Recuperado de http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1852-15682014000100004

Friedman, H. (2000) “What on earth is the modern World-System? Foodgetting and territory in the modern era and beyond”. *Journal of World-Systems Research*, VI(2), 480-515.

Gantus, D. (2016) “Estudios sobre la administración pública en la Argentina contemporánea”. En Barros, S., A. Castellani, D. Gantus, coords. *Estudios sobre Estado, Gobierno y Administración Pública en la Argentina Contemporánea*. Buenos Aires: CODESOC (Consejo de Decanos de la Facultad de Ciencias Sociales y Humanas)/ PISAC (Programa de Investigación sobre la Sociedad Argentina Contemporánea), págs. 171-241. Recuperado de http://pisac.mincyt.gob.ar/descargas/Estado_y_Gobierno.pdf

García Medina, C. y Flores Sandoval, I. (2011) “Mercados públicos municipales: el caso del mercado Benito Juárez de Ciudad Ixtepec, Oaxaca, México (2009 -2010)”. *Debates latinoamericanos*, 3 (18). Recuperado de: <http://repositorio.ub.edu.ar:8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/2060/Garc%C3%ADa%20Medina%20y%20Flores%20Sandoval18.pdf?sequence=1>

Garza Bueno, L. (2013) “Mercados públicos y competitividad: El Palmar y Las Flores de Ciudad Nezahualcóyotl”. *Economía, sociedad y territorio*, XIII (43) 697-720.

Giordano, P. (2009) *La soledad de los números primos*. Madrid, Ediciones Salamandra.

González, E. M. Moricz y S. Dumrauf (2012) “Modalidades alternativas de comercialización en la Agricultura Familiar”. En XIII Encuentro Nacional de la Red de Economías Regionales del Plan Fénix. Grupo de Trabajo “Territorio, Economía Social y Desarrollo Rural”. 24 al 26 de octubre. Recuperado de http://www.trabajosocial.unlp.edu.ar/uploads/docs/gt10___modalidades_alternativas_de_comercializacion_en_la_agricultura_familiar_.pdf

González, S. y G. Dawson (2015) *Traditional markets under threat: why it's happening and what traders and consumers can do*. Recuperado de <http://eprints.whiterose.ac.uk/102291/1/Traditional%20Markets%20Under%20Threat-%20FULL.pdf>

González, S. y Waley, P. (2013) “Traditional Retail Markets: the new gentrification frontier?” *Antipode* 45 (4) 1-19.

González Infantino, C. y S. Schraier (2010) “Nociones generales de nutrición”. En D. Girolami y C. González Infantino (2010) *Clínica y terapéutica en la nutrición del adulto*. Buenos Aires: El Ateneo.

Gordillo de Anda, G. (2004) “Seguridad alimentaria y agricultura familiar”. *Revista de la CEPAL*, 83, 71-84.

Gordón, A., M. Estrada, N. Rodríguez y A. Sartorius (2007) *Los mercados minoristas como motor para el desarrollo económico, social y cultural de una ciudad. Mejores prácticas para la modernización, dinamización y buena gestión de los mercados minoristas*. Washington, D.C., Fondo Multilateral de Inversiones. Recuperado de: [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/040D7D397842D608052575E0007352E5/\\$FILE/mercados_minoristas.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/040D7D397842D608052575E0007352E5/$FILE/mercados_minoristas.pdf)

Graziano Da Silva, J., M. Jales, R. Rapallo, E. Díaz Bonilla, G. Girardi et al (2021) *Sistemas alimentarios en América Latina y el Caribe. Desafíos en un escenario pospandemia*. Panamá: FAO y CIDES. <https://doi.org/10.4060/cb5441es>

Guardia Bassols, M. y J. Oyón Bañales (2007) “Los Mercados Públicos en la ciudad contemporánea. El caso de Barcelona”. *Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*, XXIII (744).

Harris, M. (1985) *Bueno para comer*. Madrid. Alianza Editorial.

Hernández Cordero, A. y S. Eneva (2016) “¿Mercados, museos o malls? La gentrificación de los Mercados Municipales en Barcelona y Madrid”. *Entrediversidades*, 6: 143-173 Recuperado de <http://www.redalyc.org/jatsRepo/4559/455946719006/index.html>

Holt Giménez, E. (2013) “Introducción”. En E. Holt Giménez, ed. *Movimientos alimentarios Unidos!. Estrategias para transformar nuestros sistemas alimentarios*. Bogotá: ILSA.

House of Commons (2009) *Market failure? Can the traditional market survive?*. London: The Stationery Office Limited. Recuperado de <https://publications.parliament.uk/pa/cm200809/cmselect/cmcomloc/308/308i.pdf>

Illich, I. (1978) *La convivencialidad*. Ocoatepec: Tierra del Sur.

Lander, E. (2011) “Los límites del planeta y la crisis civilizatoria”. *Revista venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, 17 (1), 141-166. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/177/17731135009.pdf>

Lang, T. (2009) “Crisis ¿What crisis? The normality of the food current crisis”. *Journal of agrarian change*, 10 (1) pp. 87-97.

Lawrence, G. (2017) “Re-evaluating food systems and food security: A global perspective”. *Journal of Sociology*, 53 (4) pp. 774-796.

López, L. y Suárez, M. (2010) *Fundamentos de nutrición normal*. Buenos Aires: El Ateneo.

López de Ayala, M. (2004) “El análisis sociológico del consumo: una revisión histórica de sus desarrollos teóricos”. *Sociológica*, 5, 161-168.

Malassis, L. y G. Gherzi (2000) “Sociétés et économie alimentaire”. *Économie rurale*, (255-256), 54-60.

Maluf, R. (2008) *Seguridad alimentaria nutricional. Un enfoque de derecho y soberanía*. Ecuador: CAFOLIS (Centro Andino para la formación de líderes sociales).

Martínez, G. y G. Duch (2011) Crisis alimentaria. *Ecologista*, (70), 34-36. Recuperado de <https://www.alainet.org/images/crisis-alimentaria-1.pdf> //

McMichael, P. (2016) *Regímenes alimentarios y cuestiones agrarias*. Barcelona: Icaria.

McMichael, P. (2009) “A food regime genealogy”. *The Journal of Peasant Studies*, 36 (1), 139-169.

McMichael, P. (2005) “Global development and the corporate food regime. *Research in Rural Sociology and Development*, 11, 269-303.

Medina, X., Álvarez, M. (s.f.) *El lugar por donde pasa la vida... Los mercados y las demandas urbanas contemporáneas.* Barcelona y Buenos Aires. Recuperado de <http://eprints.whiterose.ac.uk/102291/1/Traditional%20Markets%20Under%20Threat-%20FULL.pdf>

Medina Luque, F. (2013) “Mercados y espacio público: transformación y renegociación de nuevas demandas urbanas. Análisis comparativo de casos (Barcelona, Budapest, Buenos Aires)”. *Zainak*, 36, 183-200.

Molina, L. (1995) “Revisión de algunas tendencias del pensamiento agroalimentario (1945-1994)”. *Agroalimentaria*, (1) Recuperado de <http://erevistas.saber.ula.ve/index.php/agroalimentaria/article/view/1149>

Monares, A. (2016) “La solidaridad imposible: economía y naturaleza egoísta del ser humano”. *Polis*, 15 (45) <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-65682016000300008>.

Moncada González, G. (2016) La gestión municipal: ¿cómo administrar las plazas y los mercados de la ciudad de México? 1824-1840”. *Secuencia*, (95), 39-62.

Morin, E. (2006) *El método 6. La ética.* Madrid: Ediciones Cátedra.

Morin, E. (2004) *Introducción al pensamiento complejo.* México, D.F.: Editorial Gedisa.

Morin, E. (2002) *El Método. La vida de la vida.* Madrid: Ediciones Cátedra.

Morin, E. (2001) *El Método. La naturaleza de la naturaleza.* Madrid: Ediciones Cátedra.

Morin, E. (1999) *El Método. El conocimiento del conocimiento.* Madrid: Ediciones Cátedra.

Morin, E. (1996) “El pensamiento ecologizado”. *Gazeta de Antropología* (12), 1. Recuperado de https://www.ugr.es/~pwlac/G12_01Edgar_Morin.pdf

Morin, E. (1992) *El Método. Las ideas.* Madrid: Ediciones Cátedra.

OPS/FAO/CEPAL/ICCA (2014) *Una mirada integral a las políticas públicas de agricultura familiar, seguridad alimentaria, nutrición y salud pública en las Américas: Acercando agendas de trabajo en las Naciones Unidas.* Recuperado de http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/rlc/eventos/231982/doc_20140509_es.pdf

Oszlak, O., O'Donnell, G. (1995) “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación”. *REDES*, 2(4), 99-128.

Otero, G. (2013) “El régimen alimentario neoliberal y su crisis: Estado, agroempresas, multinacionales y biotecnología”. *Antípoda Revista Antropología y Arqueología*, (17), 49-78.

Padua Carrieri, A., I. Dutra Murta, J. Texeiro, B. Machado Gontijo y M. Tijoux, (2012) “Metamorfoseando los mercados centrales. El turismo gastronómico como estrategia en el Mercado Central de Santiago (Chile) y el Mercado Municipal de São Paulo (Brasil)”. *Estudios y perspectivas en turismo*, 21(1), 88-107. Recuperado de http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1851-17322012000100006&lng=es&tlng=es

Polanyi, K. (1944) *La gran transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*. México: Fondo de Cultura Económica (1991).

Poulain, J. y R. Pacheco da Costa Proenç (2003) “O espaço social alimentar: um instrumento para o estudo dos modelos alimentares. *Revista de Nutrição*, 16(3), 245-256.

Prieto, C. (1996) “Karl Polyani: crítica del mercado, crítica de la economía”. *Política y Sociedad*, 21, pp. 23-34.

Ranaboldo, C. y M. Arosio (2014) “Vínculos rural-urbanos: cadenas cortas y sistemas alimentarios locales”. Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. Documento N° 129. Recuperado de https://www.rimisp.org/wp-content/files_mf/1432061245129RULinkages_Cadenas_Cortas_Final_espanol_edited.pdf

Rastoin, J. (2008) “Perspectivas estratégicas del sistema alimentario mundial: el modelo agroindustrial frente al modelo de proximidad”. En H. Regnault, coord. *Agriculturas andinas, TLC y globalización agroalimentaria: ¿oportunidades, reconversiones, vulnerabilidades?* Lima: PUCP, CISEPA págs. 17-51.

Real Academia Española (2017) Mercado. Recuperado de <http://dle.rae.es/?id=OyRtG0r>

Remedi, F. (s.f.) *Estado y Mercado en Córdoba. Consumo, riesgos sanitarios y regulaciones estatales: el mercado alimentario en la Ciudad de Córdoba, 1915-1930*. Recuperado de: http://cehsegreti.org.ar/archivos/FILE_00000330_1316804300.pdf

Rivera Márquez, J. (2007) “La satisfacción colectiva de las necesidades de alimentación-nutrición y su relación con la salud enfermedad”. En E. Jarillo Soto y E. Guinsberg, eds., *Temas y desafíos en salud colectiva*. Buenos Aires: Editorial Lugar, págs. 153-171.

Rodríguez Muñoz, F. (2010) “Regímenes, sistema y crisis agroalimentaria”. *El Otro Derecho*, (42) Recuperado de: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/Colombia/ilsa/20120710062410/2.pdf>

Rubio, B. (2011) “Soberanía alimentaria vs dependencia: las políticas frente a las crisis alimentarias en América Latina”. *Mundo Siglo XXI, VI I*(26) págs. 105-118.

Salinas Arreortúa, L. (2015) “Transformación de mercados municipales de Madrid. De espacio de consumo a espacio de esparcimiento”. *Revista invi*, 85 (31) págs. 179-201.

Santos Baca, A. (2014) *El patrón alimentario del libre comercio*. México: Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM-CEPAL.

Schejtman, A. (1994) *Economía política de los sistemas alimentarios en América Latina*. Santiago de Chile: Oficina Regional de la FAO para América Latina y El Caribe.

Teubal, M. y T. Palmisano (2013) “Crisis alimentaria y crisis global. La Argentina de 2001 y 2002 y después”. *Realidad económica*, 279:47-74.

Torres Salcido, G. y M. del Roble Pensado Leglise (2006) “Los Mercados Públicos en la Ciudad de México. Su papel en la configuración de identidades territoriales y su relación con sistemas locales de producción”. III Congreso Internacional de la Red SIAL “Alimentación y Territorios”. 18 al 21 de Octubre. Recuperado de: <http://syal.agropolis.fr/ALTER06/pdf/actes/c11.pdf>

Weber, M. (1944) *Economía y Sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*. México: Fondo de Cultura Económica.

Cómo citar este artículo:

Martina, Daniela V. (2023) “La complejidad en los Mercados Públicos minoristas de alimentos en la Ciudad de Córdoba”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* vol. 13 N°25: 76-106

La relocalización como política habitacional en la Ciudad de Buenos Aires. Análisis a partir de los casos de los barrios Rodrigo Bueno y Mundo Grúa.

Relocation as housing policy in Buenos Aires City: A Comparative Analysis of Rodrigo Bueno and Mundo Grúa cases

Luciana Chorny

Lic. En Trabajo Social, UNSM.
Maestranda en Intervención Social, UBA.
lucianachorny.ts@gmail.com

Francisco Arias

Lic. en Ciencia Política, UBA.
Maestrando en Políticas Sociales, UBA.
franciscoarias.adeff@gmail.com

Milagros Polanco

Lic. En Sociología, UBA y Maestrando
en Políticas Sociales, UBA.
milagrosmpolanco@gmail.com

Fecha de recepción:

20.6.23

Fecha de aceptación:

31.7.23

Resumen: este artículo discute dos casos de relocalización de la población de barrios habitados por población en condiciones de vulnerabilidad, que fue reubicada en nuevos complejos habitacionales de propiedad horizontal. La política habitacional expresada en esa reubicación poblacional es interpretada como el producto conjunto de una variedad de actores intervinientes en condiciones político institucionales determinadas: demandas de las poblaciones afectadas y su judicialización, restricciones estructurales del mercado de tierras urbanas en la Ciudad de Buenos Aires que se expresan en las rigideces de oferta y en los intereses corporativos de sus principales operadores, la necesidad del gobierno de la ciudad de construir un equilibrio a partir de los reclamos contrapuestos que le permitiera mantener y eventualmente ampliar su base de legitimidad.

Palabras clave: política habitacional - nueva cuestión social - fragmentación urbana - mercado urbano de tierras - redes de política

***Abstract:** this article discusses two experiences of urban relocation in Buenos Aires City as an implementation of urban housing policy addressed at population under social vulnerability conditions. Such a policy is here interpreted as a combined outcome of a variety of intervening factors and actors such as housing demands from vulnerable groups of population, the intervention of judicial courts, structural constraints in the urban land market, lobbying from corporate interests, together with the city government's need to achieve a balance out of the divergent demands in order to keep and eventually enhance its own political legitimacy.*

***Key-words:** housing policy - new social question - urban fragmentation - urban land market - policy networks*

Introducción

Este artículo presenta un análisis comparativo de dos casos de relocalización de la población de barrios en condiciones de vulnerabilidad de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Rodrigo Bueno y Barrio 21-24, que fueron trasladados a los nuevos complejos habitacionales denominados Rodrigo Bueno (en adelante RB) y Mundo Grúa (en adelante MG).

Luego de muchos años de reclamos de los habitantes de estos barrios, en el año 2010 se firmó el Convenio Marco para el cumplimiento del Plan de Urbanización y Asentamientos Precarios en Riesgo Ambiental de la Cuenca Matanza Riachuelo, segunda y última etapa, entre el Estado Nacional, la Ciudad de Buenos Aires, la Provincia de Buenos Aires y los 14 municipios que integran la Cuenca Matanza Riachuelo, consolidando así el inicio de la urbanización del Barrio 21-24. Asimismo, en el año 2017, en la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, se sancionó la Ley N° 5.798 que dispone la reurbanización, zonificación e integración social, cultural y urbana del barrio Rodrigo Bueno. Ambas normativas son resultado de las reiteradas demandas sociales de los habitantes de los barrios por un reconocimiento de su situación habitacional y por el acceso a una vivienda digna.

El principal objetivo del presente trabajo es problematizar acerca de las dificultades que atraviesan los habitantes de estos barrios al ser relocalizados a complejos habitacionales de propiedad horizontal, desconocidos anteriormente para esta población, lo que presenta nuevos desafíos y nuevas lógicas de convivencia. Además de relacionar aspectos de esta política pública con los conceptos fundamentales abordados en los seminarios de la cátedra a fin de observar relaciones que puedan ser profundizadas en futuros abordajes.

Partimos de la hipótesis de que las políticas habitacionales han sido sub óptimas en pos de dar respuesta a las demandas de la población afectada, ya que si bien han permitido resolver la necesidad de relocalización de una parte de la población, han dado lugar a problemáticas complejas que hacen a la adaptación de la población mudada al régimen de propiedad horizontal y la capacidad de cubrir los costos de sus nuevas viviendas. Indagaremos el impacto de las mismas en el marco de una desigualdad creciente que podemos constatar en los índices de pobreza e indigencia del INDEC en aglomerados urbanos durante el segundo semestre del año 2020, agravada por el efecto de la pandemia de Covid-19.

Aspectos Metodológicos

En este trabajo se efectúa una comparación cualitativa de aproximación a la temática planteada, a través de entrevistas en profundidad a informantes clave, observaciones etnográficas de diversas situaciones de intervención y análisis de fuentes secundarias –artículos de periódicos y normativas– sobre la situación de los barrios mencionados, a la luz de la bibliografía más pertinente para esta problemática.

Nos apoyamos en este sentido el enfoque de Mballa (2012). Retomando a Medellín Torres, Mballa afirma que las políticas públicas son procesos racionales que incorporan datos y evidencia objetiva para predecir cursos de acción y mejorar las decisiones. No son relaciones causales regidas por una mecánica del tipo medio-fin, que se ejecutan automáticamente en concordancia con su formulación previa que implican una compleja interconexión de procesos a través de los cuales se redefinen y reinventan los problemas y soluciones, dentro de un determinado contexto donde el entramado institucional es parte constitutiva tanto de la problematización y abordaje, como de su posterior realización. El conjunto de las circunstancias políticas e institucionales –contexto– que se produce alrededor de la política define los objetivos del gobierno y la evaluación de medios y alternativas para lograrlos –racionalidad–.

Dada la información disponible, experiencias previas y la capacidad estatal de abordaje, estas soluciones estarán condicionadas por límites de acción, en cuanto a qué se considera un problema público y si pueden o no ser abordados, generando efectos excluyentes, cuyo costo social se mitiga, si la política realizada es percibida como beneficio integral por la población. La elección de este modelo responde a la necesidad de evitar la descontextua-

lización y pretendida despolitización típica del paradigma neoliberal, donde la política y la acción gubernamental son vistas con desconfianza, opacando de esta forma las relaciones de poder y desigualdades sociales que atraviesan la sociedad civil. Al mismo tiempo se tiene presente la recomendación de Vilas (2021) de no diluir en el análisis contextual la especificidad de la política analizada, tomando en cuenta la relación de imbricación recíproca entre estas dos dimensiones; la eficacia de la política particular dependerá en parte de una política macro que la contiene, y ésta a su vez es más efectiva a medida que las políticas particulares son congruentes con sus lineamientos y finalidades.

Los complejos habitacionales que escogimos como casos, presentan problemáticas derivadas de la implementación de la propiedad horizontal y su marco legal como solución habitacional para la población de barrios populares. En primer lugar, encontramos la conflictividad que genera la convivencia consorcial y las dificultades de conformación y sostenimiento de administraciones para regular las mismas de acuerdo con la Ley N° 26.994 y el artículo 148 del Código Civil, marco legal que deviene abstracto, porque no se condice con la realidad de las prácticas, costumbres y hábitos de la anterior forma de vivienda.

Ambos complejos son producto de la solución habitacional implementada por el Gobierno de la Ciudad en colaboración con los gobiernos Nacional y de la provincia de Buenos Aires, para relocalizar a las poblaciones ubicadas a la vera del Riachuelo, vulnerables a inundaciones, plagas de roedores, dengue (entre otras epidemias que surgen de la situación habitacional precaria) y a un continuo riesgo de derrumbe de sus viviendas. Dichos habitantes se encontraban en terrenos fiscales, sufriendo la problemática derivada de falta de acceso a bienes públicos, de vivienda adecuada en términos espaciales y de servicios básicos, conectado con la ciudad y sus espacios públicos, transportes, establecimientos educativos y acceso al trabajo, es decir falta de integración urbana. Las políticas en torno a servicios básicos como la luz, agua, tierra, que implica esta problemática, no se consideran en este caso bienes públicos puros, dado que estamos frente a una política focalizada sobre una población particular, pero siguiendo a Clemente (2017) vemos que tienen consecuencias universales porque posibilitan el desarrollo y mejora de las condiciones generales de vida, fomentando un consumo más igualitario de bienes.

Organizamos el artículo de la siguiente manera: en el primer apartado relacionamos el tema que nos convoca con la controversia en torno a “la nueva cuestión social”; luego procedemos a caracterizar ambos barrios para realizar después una comparación entre ellos; seguidamente nos abocamos a la política social y los actores presentes en los casos analizados, ahondando en las relaciones existentes entre política pública, política social, construcción de un problema social, aspecto público de las políticas, para lo cual tomamos diversos autores que en las décadas recientes se han ocupado de estas cuestiones; a posteriori se enuncia brevemente la relación entre sociedad civil y punteros; a continuación abordamos el impacto de

la política en los procesos de igualdad e inclusión social abordando el concepto de “principio de desigualdad socialmente aceptada” desarrollado por el sociólogo peruano Carlos Franco (1996) y el de “igualdad de posiciones” más recientemente por François Dubet (2012); analizamos a continuación la relación entre técnica y política en los casos abordados y el modelo de gobernanza presente en las políticas implementadas. El artículo finaliza con una sección de conclusiones.

La cuestión de la vivienda y su devenir en política social

Consideramos que analizar integralmente una política social implica remitirse al contexto de su producción, dando cuenta de los procesos que lo configuraron tanto en la dimensión socioeconómica como en la cultural, para evitar una mirada determinista ya sea desde el punto de vista estructural o institucional. En este sentido es necesario remitirse a la problemática de la cuestión social surgida en el siglo XIX, y desarrollada hasta la actualidad. Los procesos de desigualdad social y concentración de la riqueza se han incrementado en las últimas décadas (Lustig 2020), impactando tanto en las poblaciones afectadas como en la configuración de las políticas sociales diseñadas en respuesta a estas problemáticas, y donde la tensión entre un abordaje particular focalizado –paradigma liberal– y un abordaje universal –paradigma keynesiano– ha caracterizado los intentos político-institucionales por contener/resolver el impacto de estos procesos.

En su definición clásica la cuestión social refiere a una serie de manifestaciones de carácter social, laboral e ideológico que son consecuencia del proceso de urbanización e industrialización, derivados de la incorporación del país al mercado mundial durante la segunda mitad del siglo XIX. Se vinculan a la generalización del sistema salarial, a la aparición de dificultades médico-sanitarias y de salubridad, a la falta de viviendas y a la emergencia de instituciones orientadas a defender los intereses de los trabajadores, todas estas cuestiones fueron generando la preocupación, participación y posterior búsqueda de soluciones por parte de las élites dirigentes (Suriano 2001).

Desde hace varios años existe un debate no saldado sobre si ha surgido o no, una nueva cuestión social. Autores como Fernández Riquelme y Caravaca Llamas (2011) consideran que la cuestión social del siglo XXI es una cuestión integral, más compleja, que aborda nuevas problemáticas producto del desarrollo de un capitalismo financiero globalizado, el surgimiento de nuevas identidades culturales, de género, étnicas, nuevas formas de pobreza, marginadas de los derechos universales de ciudadanía que se extendieron progresivamente en los siglos anteriores, pone de relieve la necesidad de una nueva política social integral. La crisis del paradigma keynesiano ha dado paso, de la mano de la hegemonía del capitalismo financiero neoliberal, a la asistencia focalizada del siglo XX, en pos de contener y asistir a las poblaciones riesgosas que representan los marginados y excluidos de los sistemas de derechos universales, como son los desocupados, habitantes

de las asentamientos, villas y trabajadores de la economía popular. Murillo (2011) por su parte discute la noción de nueva cuestión social, argumentando que esta idea encubre una negación de las relaciones patronales a través de los postulados neoliberales de Gary Becker (Becker 1993 apud Murillo 2011), donde las desigualdades sociales aparecen como naturales y por lo tanto cada quién es responsable de sí mismo, de su propia empresa, y debe invertir en sus propias capacidades para lograr mejorar su posición en la sociedad: la cuestión social pasa a ser individual. Este paradigma neoliberal se manifiesta en la gestión gubernamental, o “gubernamentalidad” de la Ciudad de Buenos Aires que está fragmentada en dos sectores, el sur y el norte. Con la excepción de la villa 31, en el sur están las poblaciones consideradas potencialmente riesgosas, desposeídos de la tierra, que han sufrido los procesos de desintegración social con la hegemonía global del capitalismo financiero, y en consecuencia el aumento de la desigualdad social y la concentración económica. Murillo afirma además que institucionalmente este proceso se validó a través de las políticas que dividieron en dos corporaciones la ciudad, para garantizar los intereses del mercado inmobiliario.

El planteo de Murillo de la ciudad-empresa nos permite observar que esta división se manifiesta de forma contundente en el tratamiento de los complejos habitacionales analizados, por estar ubicados uno en la zona norte (RB) y otro en el sur (MG).¹ Por otro lado entendemos que si bien esta fue la configuración inicial, el modelo de ciudad-empresa ha dado paso en los últimos años a un desarrollo de la política social más vinculado al concepto de desigualdad socialmente aceptada que desarrolló Franco (1996) y retoma Vilas (2007) sobre la efectividad del sistema político para generar consensos, a través de los mecanismos del Estado para extender bienes, servicios y derechos, aportando recursos financieros y de infraestructura sin afectar al mercado de forma crítica que ponga en riesgo el régimen político-institucional. Este proceso se desarrolló a partir de 2014, con la creación de diversas áreas estatales que intervinieron en asentamientos y villas con múltiples políticas sociales focalizadas que finalmente se concentraron en el Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat de la Ciudad, cuya última gestión macro es la política habitacional que problematizamos. De esta forma el aspecto neoliberal queda más encubierto de cara a nacionalizar el proyecto de gobierno, pero se manifiesta en el enfoque y tratamiento que se dan a las problemáticas que surgen en la aplicación efectiva de la política social, haciendo hincapié en el marketing político electoral y no en el abordaje y resolución de las mismas.

Historización de la problemática

El surgimiento del problema habitacional de estos barrios data de los años cincuenta del siglo pasado en el caso de MG y de los ochenta en el caso de RB. Durante estos años comenzaron a asentarse en dichos espacios los primeros habitantes en busca de un terreno para vivir. Desde ese momento en adelante las y los vecinos han tenido que enfrentarse

a diversas problemáticas, desde la precariedad habitacional, la falta de acceso a derechos básicos como vivienda y bienes públicos, agua, luz, acceso a la salud, transporte etc. hasta políticas de erradicación, relocalizaciones fallidas, construcciones de núcleos habitacionales transitorios, etc. –según el signo político del gobierno del momento–. En este sentido es importante dar cuenta que la problemática de la vivienda ha sido siempre central en las diversas políticas de gobierno (Palumbo 2022) y que data de un conflicto con largos años de existencia e implementación de políticas, en su mayoría fallidas. No obstante, es a partir de la sanción de la Ley N° 148 de CABA, “Ley de Atención prioritaria a la problemática social y habitacional en las villas y núcleos habitacionales transitorios”, que comienza la puja de los actores involucrados, habitantes de los barrios, organizaciones sociales, y organismos reguladores¹, por el efectivo cumplimiento de dicha Ley.

El caso de Rodrigo Bueno

De acuerdo con el censo realizado en 2016 Rodrigo Bueno está compuesto por 996 familias y 2665 personas. Tiene origen a principios de la década de 1980, con un grupo de vecinos organizados que se instaló en esos terrenos. Cobró mayor relevancia a partir del año 2005, cuando un decreto del gobierno porteño dispuso un plan de subsidios con miras a su erradicación. Ese plan se intentó a fin de favorecer intereses inmobiliarios de la firma inversora IRSA que en 2003 había presentado un proyecto para la construcción de torres y un complejo habitacional de alta gama en los terrenos de la ex Ciudad Deportiva de Boca, aledaños al asentamiento. Ante el reclamo judicial de varias familias que no aceptaron el subsidio y el apoyo de la Asamblea Permanente por los Derechos Humanos se inició una prolongada causa judicial. En 2011 la sentencia de primera instancia declaró nulos los decretos que disponían el desalojo del predio y dispuso la incorporación de RB al Programa de Radicación de Villas (Ley N° 148) del cual estaba marginado, y ordenó al Gobierno de la Ciudad que en 120 días presentase un plan de integración urbana y social del asentamiento. El Gobierno de la Ciudad apeló el fallo y en 2014 la Sala II de la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Tributario lo dejó sin efecto. En consecuencia, el barrio, a través de sus delegados y con el patrocinio del Ministerio Público de la Defensa, presentó un recurso de inconstitucionalidad contra la decisión de la Cámara y solicitó que la cuestión se resolviera en el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad, que el 30 de agosto de 2016 resolvió a favor de la urbanización de RB. A partir de este último fallo es que el 23 de marzo de 2017 se sancionó la Ley N° 5798 que dispone la reurbanización, zonificación e integración social, cultural y urbana del barrio.

El proyecto fue consensuado con los vecinos y se basa en los principios de igualdad, justicia espacial, integración y no discriminación. Contempla tanto intervenciones urbanas como de fortalecimiento comunitario. Planifica la construcción de aproximadamente 500 viviendas nuevas de 2, 3 y 4 ambientes y 500 mejoramientos de viviendas en las ya existentes. Además, garantiza el acceso a la infraestructura urbana, con conexiones

a los servicios de electricidad, agua corriente, cloacas y pluviales. Asimismo contempla la creación de una mesa de gestión participativa, conformada por: el Instituto de la Vivienda de la Ciudad (en adelante IVC), los representantes por manzana del Comité de Delegados del barrio, representantes del Ministerio Público de la Defensa de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la Procuración General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el Ministerio Público Tutelar de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Estas instancias son acompañadas por mesas de trabajo abiertas a toda la comunidad, organizaciones sociales y actores interesados. El proyecto es comprendido como un proceso complejo e integral que promueve la coordinación con otras áreas del Gobierno de la Ciudad para trabajar con un abordaje social que considera la interacción de lo individual, lo familiar y lo colectivo. Para esto, se realiza un acompañamiento previo, durante y posterior al proceso de integración social y urbana del barrio. El IVC trabaja con cada familia para conocer su situación y posición particular, labor que comienza con la realización de un relevamiento socio-espacial y continúa con conversaciones constantes con las familias. Además, se implementan dispositivos de participación colectivos para informar y hacer partícipe a todos los vecinos de las decisiones que afectan a su barrio.

El caso de Mundo Grúa

El barrio 21-24, donde se sitúa el complejo MG, es uno de los más extensos y poblados de la Ciudad de Buenos Aires, en el que viven alrededor de 50.000 personas. Fue establecido en la década de 1960 en una zona en la que antiguamente funcionaba un basural clandestino y varias industrias con complejidad ambiental a pocos metros del Riachuelo, uno de los lugares más contaminados del país. Se denomina Camino de Sirga a la zona que se encuentra a la vera del río, compartida entre diversos municipios, una parte correspondiente a la Ciudad de Buenos Aires en la que viven alrededor de 2500 familias. Los reclamos de los pobladores tienen origen en el año 2004 con la denominada “Causa Mendoza”, histórica denuncia iniciada por Beatriz Mendoza y otros vecinos contra el Estado Nacional, la Provincia de Buenos Aires, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y 44 empresas por daños y perjuicios sufridos como consecuencia de la contaminación (Fainstein 2015; Casado 2021). En el año 2006 el Gobierno Nacional creó la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR) integrada por él mismo, el Gobierno de la Ciudad y 14 Municipios, para llevar a cabo el Plan Integral de Saneamiento Ambiental (PISA). Pero es recién en 2008 cuando la Corte Suprema de Justicia de la Nación condenó a las tres jurisdicciones a que presentaran un plan integrado para mejorar la calidad de vida de quienes habitan la Cuenca, recomponer el ambiente en todos sus aspectos -agua, aire y suelo- y prevenir daños con suficiente y razonable grado de predicción, lo que supone, entre otras cosas, dar soluciones habitacionales a los ocupantes de las casas lindantes, estableciendo que nadie puede vivir a menos de 35 metros de la orilla del Riachuelo. Dicho plan, que fue actualizado en 2016, aparece como el resultado de la lucha de veci-

nas/os del barrio en busca de una mejor calidad de vida, en la cual se enfrentan tanto a la resistencia de los gobiernos implicados como de las 44 empresas que operan en los terrenos cercanos. A pesar de que el fallo es del 2008, es recién dos años después de la firma del Convenio Marco para el cumplimiento del Plan de Urbanización y Asentamientos Precarios en Riesgo Ambiental de la Cuenca Matanza que comienza la urbanización del barrio 21-24 con el IVC como principal gestor de este en la CABA. Este último presenta una propuesta integral para relocalizar a las familias que viven en el Camino de Sirga, la misma se percibe como una propuesta participativa en la que se proponen mesas de trabajo con el fin de consensuar las mudanzas a los complejos habitacionales. En ellas participan diversos actores como los delegados y vecinos del barrio 21-24, organizaciones barriales, las Defensorías del Pueblo de Nación y Ciudad y ACUMAR.

La política de relocalización y sus actores sociales y estatales

En la visión de Surel, las políticas públicas aparecen como “procesos de legitimación entre el Estado y la sociedad civil” que producen sentidos colectivos, “fijan objetivos a alcanzar y distribuyen las funciones y los poderes entre los actores concernidos” (Surel, 2008). Es entonces que aparece el aspecto público de estas políticas, dado que las mismas se presentan como un modo de producción de la sociedad por ella misma, donde se integran e interactúan los diversos actores en cuestión. Lo antedicho sitúa al problema que la política pretende encarar, como un problema público.

Sin embargo una situación “no adquiere el rango de ‘problema público’ a menos que actores sociales concretos le atribuyan características negativas por medio de discursos que la vinculan con valores sociales no atendidos” (Cejudo Ramírez (2010). No basta con que se la considere como negativa: es necesario que esa valoración se haga carne en voluntades y organizaciones y que exista una conciencia de injusticia. Tal fue, a nuestro juicio, el caso de los habitantes de ambos barrios, a partir de lo cual lograron generar efectos específicos a través de su movilización, demanda y organización. La definición del problema determina en buena medida las soluciones escogidas; por ello, “para entender una política pública, deberá comprenderse cómo fue construido el problema desde un principio por actores con agendas y valores propios” (Cejudo Ramírez 2010).

En este sentido podemos ver que, si bien la demanda por la solución habitacional se genera en un primer momento por iniciativa de la población afectada, no es hasta que la Justicia interviene que el Gobierno de la Ciudad comienza a actuar. Y, aún con esta intervención judicial, el accionar del Estado se hace esperar; la Ley N° 148 fue sancionada en el año 1998 y, es recién 20 años después y con una nueva intervención de la justicia, que el Gobierno de la Ciudad comienza los proyectos de urbanización. Considerando esto podemos decir que, recién en el año 2018, esta problemática entra en la agenda pública con el IVC a la cabeza, como decisor en última instancia.

Las idas y vueltas judiciales dan cuenta de la complejidad que presenta la realización efectiva de las políticas sociales y cómo inciden en ella los intereses y demandas de distintos actores. En este sentido, podemos identificar que en el barrio MG participan diversos actores como ser los delegados y vecinos del barrio, las organizaciones barriales, las Defensorías del Pueblo de Nación y Ciudad y ACUMAR; en el barrio RB, vecinos y delegados del barrio, organizaciones barriales, el IVC, la Defensoría General, el Ministerio Público Tutelar y la Procuración General. En este marco vemos que el compromiso de los actores sociales de los barrios fue fundamental en el proceso, dando cuenta de lo que Rey (2011) caracteriza como capacidad política, entendida ésta como algo relacional en el que influyen tanto los actores estatales como la sociedad. Es importante destacar que en ambos casos podemos observar la irrupción de los sectores populares, expresándose en demanda de la solución a sus problemas, visualizando la emergencia de la sociedad civil en las políticas públicas como expresión de su tenacidad y por la falta de respuesta del Estado. “La sociedad civil viene ganando mayores espacios de participación, convirtiéndose en un actor que incide en los temas públicos” (Leiras apud Valencia Agudelo, 2012). De esta forma, se gesta un giro en la toma de decisiones públicas, donde, además del mercado y el Estado, la sociedad civil se viene posicionando como un tercer actor.

En el caso de RB, en un primer momento el gobierno buscaba instalar un proyecto habitacional exclusivo favoreciendo intereses sectoriales de la empresa IRSA, algo que finalmente no fue posible por la continua demanda de las poblaciones afectadas y la judicialización de este reclamo (Bruneto, 2022). Para el caso de MG los reclamos de los actores sociales afectados por la problemática ambiental, habitacional y de salubridad, fue lo que impulsó las demandas que luego se judicializaron dando lugar a la creación de ACUMAR. Es importante destacar que las organizaciones barriales, vecinales y sus delegados aparecen como actores de veto informal (López 2012) dado que sus demandas son las que dan iniciativa a la formulación de las políticas sociales, es decir, logran imponer el tema en agenda generando un cambio en el abordaje del mismo. Para que esto suceda, los actores en cuestión deben estar alineados ideológicamente y mostrar consenso en sus reclamos además de formular estrategias con otros actores aliados, como son los medios de comunicación y las organizaciones no gubernamentales, para así poder lograr el apoyo público a los objetivos propuestos. A raíz de ello vemos cómo se generó una red de políticas donde varios actores con interés en la temática –estatales, de la sociedad civil y del mercado– y con diversos tamaños, pesos e influencias, comenzaron a interactuar y conectarse unos con otros. En esta red de políticas se observa cómo el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, representado por el IVC, es el actor que implementa, dirige y coordina la política dado que es quien tiene mayores recursos y herramientas para hacerlo. Esto sucede porque en dicha red el poder no se presenta equitativamente, sino que hay un actor que ejerce mayor influencia sobre los otros derivada de una distribución desigual de los recursos. Es decir que, a pesar de la existencia de una articulación en red, compuesta por varios actores, se materializa en estos casos una preponderancia del rol del Estado que finalmente logra imponer sus intereses por sobre los demás actores.

En este sentido encontramos una legitimación de la política desde el discurso institucional, si analizamos esta dimensión desde un enfoque constructivista. Cejudo Ramírez (2010) afirma que el discurso asociado a las políticas públicas no es solo una herramienta comunicacional, sino que además, es un factor a través del cual se pueden explicar las etapas de la misma; el por qué ciertos temas entran en agenda gubernamental, convirtiéndose en problemas públicos, cómo se definen las soluciones a partir de un discurso que las vincula con el problema, cómo se construye el discurso que legitima las decisiones y finalmente, cómo el discurso afecta la implementación y evaluación de las decisiones. No basta la argumentación racional de eficacia técnica o validez lógica para comprender por qué una política pública logra ser aceptada. Se debe dar cuenta de las herramientas retóricas del discurso que lo hacen persuasivo. En este sentido podemos observar que el proyecto fue impulsado y consensuado con los vecinos, pero fue el IVC quien logró instalar un discurso construido por metáforas que refieren a los principios de igualdad, justicia espacial, integración y en contra de la discriminación. De esta forma logró el objetivo de hacer aceptable la relocalización y también de ocultar una serie de problemáticas que surgieron posteriormente, en cuanto a la capacidad de estas poblaciones de sostener los consorcios en todos los aspectos financieros, organizacionales y burocrático-legales que eso implica. Por otro lado, el Gobierno de la Ciudad es quien hegemoniza el discurso y lo difunde en los diversos medios de comunicación; al ser el actor con más recursos, es también el que tiene más visibilidad y difusión para establecer un discurso hegemónico sobre el proceso. Es posible entonces, tal como menciona Nejamkis (2013)

observar cómo los poderes y recursos se distribuyen de manera desigual y en qué medida esta desigualdad influye en las formas de negociación y de compromiso que se producen, o bien en el mayor o menor dominio de las decisiones de la red por parte de las organizaciones de intereses, del gobierno o de otros agentes.

La participación de la sociedad civil en este proceso en particular resulta de gran importancia, porque el hecho de que la política haya sido impulsada y motorizada por un sector de ella hace que la misma tenga mayor éxito, además de que dichas acciones buscan cambiar las condiciones de vida existentes. A su vez la conformación de una red de políticas fomenta la ampliación y profundización de la democracia (Valencia Agudelo, 2012) y demuestra la importancia de la organización colectiva que se da en un “espacio de interacción de complejas dinámicas socioeconómicas y culturales” (Engelman y De Biase, 2020) las cuales generan ámbitos de interacción que fortalecen y crean nuevas formas de solidaridad en escenarios conflictivos y posicionan a la sociedad como un actor clave en la dinámica social existente.

La escisión que Murillo (2011) describe entre las zonas Sur y Norte de la CABA se reproduce en los complejos habitacionales analizados. La ubicación de RB se caracteriza por ser una zona turística y custodiada por la Prefectura Naval, por lo que los vecinos trasladados obtienen una relativa seguridad por zona de influencia al estar ubicados en Puerto Madero. En cambio en MG, la inseguridad es moneda corriente, el corrimiento del Estado y la falta de articulación con áreas pertinentes hacen que los punteros políticos, quienes disputan con aquél el monopolio de la violencia, dominen el territorio según sus prácticas y códigos mediante los denominados ajustes de cuentas y otras estrategias similares. Como sostiene Zarazaga (2015) la presencia de los punteros políticos no representa la ausencia del Estado, sino que manifiesta su presencia arbitraria. Estos introducen una serie de distorsiones en la política social como obtener recursos monetarios y beneficios personales al mismo tiempo que garantizan su concreción mediando con situaciones entre la población y las agencias gubernamentales. Mediación de la que no es posible prescindir sin un reemplazo que funcione como nexo entre los beneficiarios y la burocracia estatal, ya que esto podría traducirse en un obstáculo para las personas en situación de pobreza. Su acción, si bien es arbitraria, garantiza una política social altamente focalizada.

En el caso analizado actores de la sociedad civil denuncian al mecanismo de adjudicación de las viviendas como poco claro en cuanto a quiénes son los beneficiarios de las mismas, haciendo referencia a la existencia de arreglos con punteros que responden al gobierno de la Ciudad. Asimismo surge de los dichos de los habitantes, que algunos se han quedado fuera del censo a pesar de estar viviendo allí hace más de 10 años mientras otros han manifestado desaparecer del censo de un día para otro (Spinetta 2021). Observamos en lo antes expuesto el factor de discrecionalidad mencionada por Ambort y Straschnoy (2017) en la burocracia de nivel callejero.² Si bien la norma en RB da cuenta de que la adjudicación debe ser según el grado de vulnerabilidad y la condición económica de cada familia, y en MG la prioridad de traslados responde a la cercanía al Riachuelo y la posibilidad de derrumbe, no en todos los casos condice con la realidad. Los actores que llevaron adelante los censos de las familias a relocalizar, al contacto con los destinatarios despliegan cierto margen de autonomía, reconfigurando la política estatal práctica y simbólicamente –como señala Perelmiter (2016) con su noción de “burocracia plebeya”. En el barrio RB los delegados denuncian que se han entregado 90 viviendas a personas que no residían en el mismo.

Relocalización e impacto de la política analizada en los procesos de igualdad e inclusión social

Si tenemos en cuenta la historicidad de los procesos que estamos analizando podemos observar que durante muchos años las villas y asentamientos de la Ciudad de Buenos Aires respondieron a lo que Franco (1996) denomina “principio de desigualdad socialmente aceptada” dado que, cuando se poblaron estas villas, las mismas no eran problematizadas ni

por el mercado ni por la sociedad en su conjunto. El caso de RB se problematiza recién cuando el sector inmobiliario desarrolla proyectos sobre esos terrenos, dada la rentabilidad de la zona, y así comienzan las pujas para erradicar a la población, como consecuencia de esto surgen la resistencia y las demandas de los habitantes para evitar la expulsión. El caso de MG se problematiza tras el fallo de la causa Mendoza, cobrando así relevancia como problemática social. En este sentido, es importante tener en cuenta que la vivienda social es uno de los mecanismos más efectivos y fundamentales a través de los cuales el poder político genera consensos en los sectores populares (Palumbo 2022), haciéndolos parte del acceso a bienes, servicios y derechos que les están vedados por su posición socio-económica, desarrollando una mayor tolerancia a la desigualdad social.

De forma articulada, en la implementación de esta política opera el concepto de igualdad de posiciones desarrollado por Dubet (2012), dado que apunta a realizar justicia social, reduciendo las desigualdades que se plasman en diferentes ámbitos de la vida, principalmente, en el acceso a servicios como vivienda, agua, seguridad, transporte, etc. El acceso a una vivienda digna mediante créditos accesibles a largo plazo que tengan en cuenta los ingresos de las familias busca claramente reducir la distancia entre posiciones sociales. En este sentido el Estado se presenta como actor fundamental y se vuelve garante del acceso a estos servicios. Sin embargo vemos en estos casos que estas poblaciones, si bien acceden a la vivienda propia, siguen sin contar con los recursos para sostener el costo de los servicios y mantenimiento de la misma, por lo tanto se ven obligados a litigar con el Estado para obtener nuevos servicios sociales como la tarifa social y continúan enfrentando una serie de problemáticas que implica la convivencia regulada por el marco jurídico de la propiedad horizontal. De esta forma el proceso de igualación de posiciones se ve afectado por la carencia de recursos de la población y los bajos ingresos, agravadas por el escaso acompañamiento de las instituciones estatales.

Los nuevos propietarios fueron mudados con la promesa de una vivienda digna, no obstante, se encuentran compartiendo un bien en común con vecinos, muchos de los cuales no conocían, con los que les cuesta relacionarse y realizar las tareas en común que requiere la convivencia consorcial. Por esta razón se producen fuertes conflictos que llegan hasta la violencia física. Deben, además, enfrentar dentro de sus propios edificios problemáticas complejas, como casos de venta de drogas, abusos sexuales, violencia de género y discriminación, sin tener suficientes herramientas y recursos para afrontarlos². Este tipo de situaciones generan que muchos vecinos manifiesten haber estado mejor en su vivienda anterior, incluso deseo de volver a la misma, ya que compartían con gente que conocían de toda la vida, y con la cual tenían códigos de convivencia consuetudinarios, grupos de pertenencia y vínculos solidarios que hacían la convivencia más amena.

Por otra parte cumplir con los requisitos de la propiedad horizontal no es tarea sencilla. Para conformar administraciones que regulen las pautas de convivencia y realicen las ta-

reas financieras para el mantenimiento del inmueble, los vecinos deben realizar diversos trámites engorrosos y complejos –de acuerdo a la información relevada a través de informantes clave del ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat de la CABA, informes internos, habitantes del barrio y la observación en campo–. Si bien el Gobierno de la Ciudad ofrece gratuitamente la legalización ante escribanía de los libros de actas donde se deben realizar las cuentas del consorcio, los pasos para obtener el código único de información tributaria (cuit) que habilita la realización de los trámites presenta dificultades y con frecuencia se necesita de contadores públicos para afrontarlo, por lo tanto la mayoría se sigue organizando de manera informal.

La relación entre la técnica y la política en los casos estudiados

Varios especialistas en políticas públicas rechazan que exista una frontera rígida entre la política y la técnica (por ejemplo Medellín Torres 2004, Cormick 2011, Vilas 2011, Báez Urbina 2012). Esta es sobre todo una cuestión referida al plano donde se toman las decisiones, en el que la política tiene el potencial de convertir asuntos de índole técnica, moral y psicosocial, en conceptos políticos de cumplimiento obligatorio que definen acciones de gobierno, construyendo los consensos para superar los conflictos en torno a su aplicación. De la misma forma en muchas ocasiones es una motivación política la que lleva a argumentar que determinada política pública se debe realizar indefectiblemente, dada su pertinencia técnica y supuesta apoliticidad ocultando de esta forma los intereses que la promueven y tratando de evitar debates públicos sobre la implementación de la misma.

En lo que toca a la política habitacional aquí analizada y a su escogencia, entre muchas opciones técnicamente factibles, de un sistema de propiedad horizontal, la decisión estuvo supeditada, por un lado, a la necesidad del poder político de dar cumplimiento con celeridad a los mandatos judiciales, los plazos de financiamiento de los organismos internacionales y de legitimar su gestión de cara a los desafíos electorales, y por el otro del mercado, para preservar los terrenos más rentables para los negocios inmobiliarios. También estuvo condicionada por factores estructurales, ya que no existe un mercado de tierras disponible para los sectores populares. En este sentido podemos retomar a Báez Urbina (2012):

lo técnico debe entenderse como un aspecto crucial, aunque complementario y sólo secundario (posterior) en la secuencia propia de los procesos de decisión/inversión, y no un imperativo necesariamente definitorio respecto de la naturaleza de las decisiones por tomar y que necesariamente son (o debieran ser) de carácter colectivo.

Como hemos visto, las decisiones para implementar las políticas de urbanización se dieron primero en el plano político y luego, a partir de esa definición, se pasó al pla-

no técnico para su materialización. En este sentido las diferencias son notables tanto en la ejecución técnica como en el diseño de las obras entre el complejo RB y MG. El primero, ubicado en Puerto Madero, zona al norte y exclusiva de la CABA, y por ende con mayor visibilidad, consiste de un complejo de edificios de mayor calidad que cuenta con un polo gastronómico provisto de locales comerciales y ferias para los habitantes del barrio. Además, ha presentado menos fallas técnicas de construcción y diseño (Giambartolomei, 2019, Hache, 2021). En sentido opuesto el complejo de MG ubicado en la zona sur, zona poco visible de CABA, a la vera del Riachuelo, ha tenido diversas fallas técnicas, baja calidad de materiales de construcción y ninguna solución para los vecinos que tenían locales dentro del asentamiento, por lo que debieron abrirlos desde su departamento a través de la ventana de uno de los ambientes.

Lo antedicho repercute en diferencias en cuanto a los conflictos que se desarrollaron. En MG la población no se resistió al traslado como algunos sectores de RB, aunque sí presentó mayor resistencia a la organización de los consorcios mientras no se les resolvieran las fallas técnicas fundamentales y las problemáticas derivadas de afrontar los costos.

Consideraciones para ulteriores estudios

Las poblaciones afectadas por la relocalización han adquirido una vivienda escriturada a pagar con una cuota accesible, en un plazo de 30 años. En determinadas cuestiones edilicias –como las conexiones de servicios– son más seguras que las viviendas ubicadas en los asentamientos y se construyeron alejadas de la zona inundable y protegidas de las plagas. Sin embargo, afrontan una serie de problemáticas complejas, derivadas de la solución habitacional en el marco de la propiedad horizontal y el costo de los servicios básicos.

Hemos visto que la elección de este tipo de solución habitacional obedece a diversos factores: las limitaciones estructurales que impone la hegemonía neoliberal en el marco de la sociedad capitalista, no existiendo un mercado de tierras al que puedan acceder los sectores populares. Por otro lado, encontramos los factores ya descritos por Offe (1990), que aluden al problema estatal de equilibrar las demandas institucionales, donde se cristalizan las relaciones de fuerza entre los intereses de los actores políticos, económicos y sociales que dan forma a las políticas sociales. Este tipo de solución habitacional es funcional a los intereses del poder político, permitiendo resolver con celeridad sus obligaciones frente al mandato judicial que ordena la relocalización y desarrollando un marketing de cara a sus desafíos electorales, no menos que a los actores económicos del mercado inmobiliario que logran preservar mayor superficie de los terrenos disponibles para rentables operaciones inmobiliarias en la Ciudad de Buenos Aires. Una de las formas de avanzar sobre estos límites es la organización de los actores sociales involucrados como lo demuestra el conflicto en RB y MG, incorporando su voz y su voto en el diseño de la solución habitacional y en su realización efectiva.

El artículo apunta al fortalecimiento de las capacidades de acción de la población vulnerable y su organización, para resolver por medio de la interacción con el Estado la cuestión social del hábitat desde una aproximación local y participativa (Trenta 2019). El desafío estaría en lograr un acuerdo entre actores: Estado, organizaciones sociales, habitantes, etc. que propongan acciones que no sólo resuelvan la inmediatez. La pregunta sería ¿cómo viabilizar la propuesta de los actores de la sociedad civil en acciones concretas superadoras? Los habitantes de RB propusieron ubicar un playón de venta de comida en el sector que se comunica con la reserva ecológica, una estrategia de economía colectiva, donde se los reconoce como productores y como motor de crecimiento. Para que esto sea posible, debe materializarse un sentido de lo público que mencionan Rabotnikof y Aybar (2012), oponiendo la apertura a la clausura; apertura de espacios públicos, posibilitando el usufructo de lo público.

En los casos analizados, las leyes sancionadas luego de los reclamos son, en palabras de Nejamkis (2013) “la expresión normativa de las políticas públicas a llevar a cabo, las cuales expresan de manera manifiesta el objeto o fin de esta política”. Asimismo, podemos decir que las redes de políticas conformadas en ambas unidades habitacionales, impactan positivamente dado que ponen a discutir sobre la política a los diversos actores –participantes de las mesas de gestión– lo que impide o por lo menos dificulta tomar decisiones arbitrarias por un solo actor y aporta horizontalidad al proceso.

De igual manera encontramos que la participación de la sociedad civil asume diferentes formas a lo largo del proceso y en todas las etapas de la política: se da origen a la misma con reclamos judiciales, pasando por el diagnóstico más formal de la situación, luego la participación en la programación, implementación y ejecución, hasta la evaluación de la política y sus posteriores reclamos de mejora. En este sentido podemos decir que se generan nuevas formas de articulación Estado-sociedad donde ésta última aparece “como un actor dinámico, propositivo y participativo, con deseos de involucrarse en la elaboración de la agenda, en la formulación de políticas, la ejecución de programas y la evaluación de los resultados” (Valencia Agudelo, 2012).

Para finalizar, nos parece pertinente plantear una serie de interrogantes que puedan servir de base para futuros estudios, pero cuya respuesta, siempre compleja, excede los objetivos de este trabajo. Nos preguntamos entonces: ¿Qué condiciones de posibilidad existen para otro tipo de solución habitacional como sería la vivienda unifamiliar con parcela propia? ¿Se podría haber planteado este tipo de solución dentro de los límites de la Ciudad de Buenos Aires, o hubiera sido necesaria una gestión más compleja entre los diferentes gobiernos para reubicar la población en otras zonas? ¿Es posible realizar estas gestiones en el marco de decisiones judiciales de carácter urgente? ¿Que tipo de resistencias hubieran presentado las poblaciones afectadas? ¿Qué soluciones se ofrecería a quienes no quisieran desplazarse fuera o lejos de la Ciudad Autónoma de Buenos

Aires? ¿Qué conflictos presentarían los actores empresariales del mercado inmobiliario respecto de sus intereses? ¿Qué tipo de herramientas estaría dispuesto a utilizar el Estado para mediar o resolverlos?

Consideramos que de no haber soluciones integrales para estas cuestiones, la respuesta habitacional solo puede ser sub óptima, logrando el objetivo inmediato de la relocalización y el acceso a servicios básicos, pero sin garantizar las condiciones materiales que permitan a la población sostener en el largo plazo una sustancial mejora en su calidad de vida.

¹El nuevo paradigma de ciudad-empresa tiene varios principios básicos: la desigualdad natural, la centralidad del mercado, la competencia, el individuo y sus intereses como núcleo de todo proyecto, la pobreza como un destino irremediable y necesario de muchos, la seguridad de los que merced al trabajo y al ahorro poseen rentas, la negación de políticas de protección social universales y la función del Estado reducida a la tarea de policía.

²El concepto de BNC proviene de Michael Lipsky (2010). Según el autor, dos elementos definen a estas burocracias que las distingue de otros actores: uno es el ejercicio continuo de la discrecionalidad en su trabajo directo con los ciudadanos. El otro, es que el trabajo de estas burocracias no puede ser realizado acorde a los estándares más altos de toma de decisión dado que carecen del tiempo, información u otros recursos necesarios para responder de forma apropiada a los casos individuales.

Referencias bibliográficas

Acuña, C. y Chudnovsky, M. (2013) “Cómo entender las instituciones y su relación con la política. Lo bueno, lo malo y lo feo de las instituciones y los institucionalismos”. En Acuña, C. (comp.) *¿Cuánto importan las instituciones?*. Buenos Aires, Siglo XXI/OSDE, págs.

Ambort, M. L. y Straschnoy, M. (2018) “Burocracias escolar y sanitaria, ¿facilitadores u obstaculizadores del acceso a la Asignación Universal por Hijo y la Asignación por Embarazo para la Protección Social?” *Horizontes sociológicos*, (5). 139-161.

Báez Urbina, F. (2012) “Lo colectivo, lo técnico y lo político: algunos apuntes sobre la necesidad de la deliberación en la construcción de lo público”. *Polis, Revista de la Universidad Bolivariana* 11 (32) 15-32.

Cejudo Ramírez, G. (2010) “Discurso y políticas públicas. El enfoque constructivista”. CIDE, *Enfoques de Política Pública*, 205.

Clemente, A. (2017) “Notas sobre la construcción y deconstrucción del bienestar en América Latina”. *ConCienSociaL, Revista digital de Trabajo Social*, 1 (1), 64-80.

Cormick, H. (2011) “Entre la técnica y la política”. *Suplemento Cash* del diario *Página 12*, 16 de enero.

Dubet, F. (2012) “Los límites de la igualdad de oportunidades”. *Nueva Sociedad* 239: 42-50.

Engelman, J. y A. Di Biase (2020) “Políticas públicas y etnicidad. Apropiación de recursos estatales en población indígena urbana de Buenos Aires y La Pampa, Argentina”. *Revista Albuquerque* 23:167-181.

Fainstein, C. (2015) “La relocalización de población del camino de sirga de la villa 21-24”. *Quid* 16, 5:255-283.

Fernandez Riquelme, S. y Caravaca Llamas, C. (2011) “La política social. Presupuestos teóricos y horizonte histórico”. *Aposta. Revista de Ciencias Sociales*, 50:1-45.

Franco, C. (1996) “Desigualdad social, cultura de la desigualdad y representación democrática. Cuatro notas para el debate”. *Socialismo y Participación* 75: 58-91.

Lopez, E. (2012) “El rol de los actores con poder de veto informal en la determinación del gasto social en la Argentina post-neoliberal (2002-2008). *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* 215;97-114.

Lustig, N. (2020) “Desigualdad y descontento social en América Latina”. *Nueva Sociedad* 286:53-61.

Mballa, L. V. (2011) “La racionalidad y contexto institucional en la ideación de las políticas públicas”. *Estudios Políticos* 45:177-202.

Medellín Torres, P. (2004) *La política de las políticas públicas: propuesta teórica metodológica para el análisis de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad. Serie políticas sociales.* Santiago de Chile: CEPAL.

Murillo, S. I. (2011) “La nueva cuestión social y el arte neoliberal de gobierno”. *Revista Cátedra Paralela* 8: 9-32.

Nejamkis, L. (2013) “La perspectiva de *policy networks*: apuntes teórico-metodológicos para el análisis de reglamentación de la ley de Migraciones 25.871”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, 2 (4) 41-65.

Offe, C. (1990) “La política social y la teoría del Estado”. En C. Offe, *Contradiciones en el Estado del Bienestar.* Madrid: Alianza Editorial, cap. 2.

Palumbo, J. (2022) “Elementos para una conceptualización amplia de la política habitacional”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* 12 (23) 59-89.

Rabotnikof, N y Aibar J. (2012) “El lugar de lo público en lo nacional-popular ¿una nueva experimentación democrática?” *Nueva Sociedad* 240:54-67.

Rey, M. (2011) “Capacidad estatal, instituciones y liderazgo político en la Argentina en la post-convertibilidad”. *Revista Debate Público. Reflexión de Trabajo Social* 1 (2) 29-39.

Surel, Y. (2008) “Las políticas públicas como paradigma”. *Estudios Políticos* 33;41-65

Suriano, J. (2001) “La cuestión social y el complejo proceso de construcción inicial de las políticas sociales en la Argentina moderna”. *Ciclos* 11 (21) 123-148.

Trenta, A. (2019) “El entramado socio-político de las políticas sociales: temporalidades, escalas y actores”. *Estudios Sociales del Estado* 5 (10) 1-15.

Valencia Agudelo, G. (2012) “Incidencia de la sociedad civil en el diseño de las políticas públicas”. *Papeles Políticos* 17 (2) 469-496.

Vilas, C. M. (2007) “Desigualdad social y procesos políticos: una perspectiva interdisciplinaria”. *Cuyo. Anuario de Filosofía Argentina y Americana* 24: 9-33.

Vilas C.M. (2011) *Después del neoliberalismo. Estado y procesos políticos después del ajuste*. Remedios de Escalada: Ediciones UNLa, cap. 3.

Vilas, C.M. (2021) *Políticas públicas: una aproximación a su estudio desde la Ciencia Política*. Castelar. Pcia. Buenos Aires, INTA.

Zarazaga, R. (2015) “Los punteros como red de política social”. *Postdata* 20 (1) 11-29

Otras fuentes y referencias

ACUMAR (2010) *Soluciones habitacionales en relación al Plan de Viviendas 2010* <https://www.acumar.gob.ar/indicadores/soluciones-habitacionales-en-relacion-al-plan-de-viviendas-2010/>

Bruneto, S. (2022) “Costanera Sur: Vecinos de Rodrigo Bueno y La Boca rechazan el barrio de lujo de IRSA”. *Página 12*, 17 de junio. <https://www.pagina12.com.ar/359228-costanera-sur-vecinos-de-rodrigo-bueno-y-la-boca-rechazan-el>

Carman, María, María Vanina Lekerman, María Paula Yacovino y Nadina Campos (2020) *Producciones jurídicas desde arriba y desde abajo: El caso de la villa Rodrigo Bueno*. <http://www.adaciudad.com.ar/docs/carmanetal.pdf>

Casado M. (2021) “Escapar del Riachuelo: La odisea de las familias de la Villa 21-24 que viven a metros de la Cuenca”. *La Nación*, 2 de diciembre. <https://www.lanacion.com.ar/buenos-aires/escapar-del-riachuelo-la-odisea-de-las-familias-de-la-villa-21-24-que-viven-a-metros-de-la-cuenca-nid02122021/>

Censo 2016 - Rodrigo Bueno <https://vivienda.buenosaires.gob.ar/censo-rodrigo-bueno>

Censo 2011 - Camino de Sirga, Barrio 21-24 Camino de Sirga | Buenos Aires Ciudad

Convenio Marco para el cumplimiento del Plan de Urbanización y Asentamientos Precarios en Riesgo Ambiental de la Cuenca Matanza Riachuelo.

Costa, H. (6 de diciembre de 2018). El consorcio como persona jurídica conforme al código civil y comercial de la nación. Aspectos contables de los consorcios desde la óptica del compliance Asamblea de Propietarios y el rol del Administrador de Consorcio desde la óptica del compliance. <https://hectorluiscosta.com/el-consorcio-como-persona-juridica-conforme-al-codigo-civil-y-comercial-de-la-nacion/#:~:text=El%20consorcio%20de%20propietarios%20se,al%20r%C3%A9gimen%20de%20propiedad%20horizontal>.

Fallo Mendoza: https://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/fallo_mendoza_0_0.pdf

Giambartolomei Mauricio (6 de junio del 2019). La urbanización del barrio Rodrigo Bueno genera un nuevo barrio en las tierras más caras de la ciudad. La Nación. <https://www.lanacion.com.ar/buenos-aires/la-urbanizacion-villa-rodrigo-bueno-genera-nuevo-nid2254586/>

Hache Cristian (30 de agosto 2021) “CABA: la recorrida del FIT-U en el Barrio Rodrigo Bueno y los reclamos por vivienda”. *Prensa Obrera*. <https://prensaobrero.com/politicas/caba-la-recorrida-del-fit-u-en-el-barrio-rodrigo-bueno-y-los-reclamos-por-vivienda>

INDEC (2020) *Incidencia de la pobreza y la indigencia en 31 aglomerados urbanos. Segundo semestre* https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/eph_pobreza_02_2082FA92E916.pdf

IVC, Instituto de la Vivienda de la Ciudad “Integración de los Barrios. Barrio Rodrigo Bueno”. <https://www.buenosaires.gob.ar/institutodevivienda/integracion-de-los-barrios/barrio-rodrigo-bueno>

Ley N° 148 CABA, “Ley de Atención prioritaria a la problemática social y habitacional en las Villas y Núcleos habitacionales transitorios”.

Ley N° 5.798 CABA “Ley de reurbanización, zonificación e integración social, cultural y urbana del Barrio Rodrigo Bueno”.

Ley Nacional N° 26.168 “Ley de la Cuenca Matanza Riachuelo”.

Ley Nacional N° 26.994 “Código Civil y Comercial de La Nación”. Aprobación.

Millalongo, Omar (2020) “Villa Rodrigo Bueno, un barrio plagado de contradicciones”. *El café diario*. <https://elcafediarario.com/villa-rodrigo-bueno-lle-na-de-contradicciones/#:~:text=Emplazada%20sobre%20los%20terrenos%20m%C3%A1s,vecinos%20tom%C3%B3%20los%20primeros%20terrenos>.

Poblaciones. *Plataforma abierta de datos espaciales de la Argentina.* <https://poblaciones.org/> Porcentaje de viviendas habitadas, hogares y población en villas sobre el total de la Ciudad. Ciudad de Buenos Aires. Años 2006/2020 | Estadística y Censos

Spinetta Franco. (28 de mayo de 2021) “Exclusivo: de las 400 viviendas nuevas del Rodrigo Bueno, los vecinos dicen que entregaron 90 a vecinos que no son del barrio”. *Diario Zeta.* <https://diarioz.com.ar/2021/05/28/exclusivo-de-las-400-viviendas-nuevas-del-barrio-rodrigo-bueno-los-vecinos-dicen-que-90-fueron-entregadas-a-desconocidos>

Cómo citar este artículo

Chorny, Luciana, Francisco Arias y Milagros Polanco (2023) “La relocalización como política habitacional en la Ciudad de Buenos Aires. Análisis a partir de los casos de los barrios Rodrigo Bueno y Mundo Grúa”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* vol. 13 N°25: 107-129

De usuarios/ as responsables a cultivadores/as solidarios/ as. Problemas, sujetos y lenguajes políticos en los debates parlamentarios por la reforma a la ley de drogas en Argentina

From “responsible users” to “solidary growers”. Problems, subjects, and policy languages in Argentina’s parliamentary debates on the drugs act reform

Florencia Corbelle

Doctora en Antropología.
Facultad de Filosofía y Letras,
Universidad de Buenos Aires - Instituto
de Ciencias Antropológicas - Conicet.
florcorbelle@gmail.com

Fecha de recepción:

6.6.22

Fecha de aceptación:

22.5.23

Resumen: el artículo analiza la participación del activismo cannábico de larga data en los debates por la reforma a la ley de drogas y la Ley de Cannabis Medicinal que se desarrollaron en la última década fundamentalmente en el Congreso de la Nación. El análisis se centra en las formas en que estos/as activistas se presentaron a sí mismos/as, a sus demandas y construyeron su relación con otros actores con injerencia en los debates. El objetivo del trabajo es dar cuenta del modo en que en el proceso de elaboración de políticas las relaciones entre diferentes actores en un escenario institucional -el Congreso Nacional-, no sólo van configurando problemas y lenguajes políticos; sino también, a los sujetos que intervienen en los deba-

tes. Se argumenta que estas configuraciones –que son dinámicas, se nutren de diferentes tradiciones de lucha y experiencias de vida, se enmarcan en disímiles contextos políticos y poseen consecuencias prácticas– son resultado del trabajo de traducción entre diferentes formas de hacer política que se encuentra ligado a la construcción de sujetos políticos que sean considerados interlocutores válidos y de alianzas entre una multiplicidad de actores con diferentes concepciones sobre lo que constituye el problema y qué ha de hacerse con el mismo.

Palabras clave: cannabis - activismo cannábico - políticas de drogas - debates parlamentarios

***Abstract:** The article deals with the participation of long-standing cannabis activism in the debate on the Drugs Act reform and the Medical Cannabis Act that took place during the past decade mainly at Argentina's National Congress. The analysis focuses on the ways these activists presented themselves together with their demands and how relations were built with other key actors as the debates took place. Our main goal is to account for the many ways the relationships between different actors in an institutional setting -the National Congress-, shape both policy issues and political language as the policy-making process evolves, together with the involvement therein of subjects taking place in the debates. It is argued that these configurations, dynamic as they are and shaped by different traditions of struggle and life experiences, framed by dissimilar political contexts with practical consequences, are the outcome of a process of translation of different ways of doing politics that aims to the construction of political subjects so that they are considered valid interlocutors and alliances between a multiplicity of actors who have different conceptions about what constitutes the problem and what should be done about it.*

Key words: cannabis - cannabis activism - drugs policies - parliamentary debates -

Introducción

El presente artículo analiza la participación del activismo cannábico de larga data en los debates por la reforma integral de la ley de drogas y la Ley de Cannabis Medicinal que se desarrollaron en la última década, fundamental pero no exclusivamente, en el Congreso de la Nación en Argentina. Entendemos aquí por activismo cannábico de larga data a las agrupaciones que se conformaron con anterioridad a la difusión masiva de los usos terapéuticos medicinales del cannabis, que tuvo lugar en Argentina a partir del 2015, y que tienen como objetivo la regulación del acceso y del cultivo de cannabis para todo fin. Por otra parte, el término “activismo cannábico” en tanto refiere específicamente a quienes se han organizado en agrupaciones para luchar por la modificación de la ley de drogas –esto es, miembros de agrupaciones cannábicas– se diferencia del término “movimiento cannábico argentino”, que alude a un espacio más amplio y heterogéneo de contornos imprecisos conformado, mayormente, por organizaciones de usuarios/as y cultivadores/as, equipos de trabajo de revistas especializadas, dueños/as de growshops y cultivadores/as no organizados que, de una u otra forma, colaboran a la expansión y normalización de la “cultura cannábica”. En otras palabras, un término que hace referencia a todas aquellas personas que “activan” brindando información, regalando esquejes y semillas, enseñando a cultivar u organizando copas u otros eventos cannábicos.¹

En los debates sobre los usos terapéuticos del cannabis en diferentes países se ha empleado en numerosas oportunidades el término “cannabis medicinal”, en parte probablemente debido a la legitimidad del calificativo medicinal que emana de lo planteado en las Convenciones de la ONU y su concepción occidental de la medicina, donde se autorizan los usos de sustancias psicoactivas ilegales con fines medicinales y para la investigación. Como advierten Lancaster, Seear y Ritter (2017), la creación de este objeto no es inocente: el cannabis, una vez producido como medicina, se vuelve objeto de discursos y prácticas médico-legales, las personas que lo utilizan se constituyen en pacientes, las dosis y la seguridad de los preparados se colocan en el centro de la escena, y se instala la idea de que su utilización requiere del seguimiento de profesionales de la salud con calificación en ese campo. Esta construcción se ha reforzado además sosteniendo la existencia de dos sustancias: el cannabis medicinal de uso terapéutico, asociado a remedios que sanan, y la marihuana de uso recreativo, asociada a la mala vida y al vicio. Por todo ello, en este artículo nos referiremos antes que a sustancias, a los usos que las personas hacen de las mismas; pero además, como entendemos que esos usos son diversos, utilizamos el término usos terapéuticos medicinales que engloba tanto aquellos usos que son acompañados y monitoreados por profesionales de la salud como aquellos otros que, siendo considerados terapéuticos por los/as usuarios/as, no están relacionados con la práctica médica.

El análisis se centra en las formas en que estos/as activistas se presentaron a sí mismos/as, a sus demandas y construyeron su relación con otros actores políticos con injerencia en los

debates. El objetivo del trabajo es dar cuenta del modo en que en el proceso de elaboración de políticas públicas las relaciones entre diferentes actores, en un escenario institucional particular como es el Congreso de la Nación, no sólo van configurando problemas y lenguajes políticos compartidos (o comunidades epistémicas), como se argumenta desde enfoques interpretativistas del campo de estudio de las políticas públicas (Colebatch, Hoppe y Noordegraaf 2010; Shore 2010); sino también, como se sostiene desde enfoques postestructuralistas –aunque con diferencias no menores–, a los propios sujetos que intervienen en los debates (Bacchi 2015; Howarth y Stavrakakis 2000; Howarth y Griggs 2012).

En este sentido, se argumenta que estas configuraciones son resultado de un arduo y continuo trabajo de traducción entre diferentes formas de hacer política que, sin dejar de estar vinculado a prácticas destinadas –por ponerlo en términos de los estudios sobre problemas públicos– a la interpelación, constitución y movilización de públicos más amplios (Guerrero Bernal, Murrieta, Nardacchione y Pereyra 2018), se encuentra fundamentalmente ligado a la construcción, por un lado, de sujetos políticos que sean considerados interlocutores/as válidos/as y, por otro, de alianzas posibles entre una multiplicidad de actores con injerencia en el debate que poseen diferentes intereses, concepciones sobre lo que constituye el problema y qué ha de hacerse con el mismo. Construcciones que, sostenemos no sólo son dinámicas, se nutren de diferentes tradiciones de lucha y experiencias de vida y se enmarcan en disímiles contextos políticos, sino que también generan claras consecuencias prácticas.

El trabajo se inscribe así en una línea de investigación que vengo desarrollando hace más de diez años (Corbelle 2010, 2013a, b, c, 2017, 2018, 2019, 2021, 2022)–, que se propone analizar los cambios que implicó la creciente participación de la sociedad civil,² que tuvo lugar en el Congreso de la Nación y en otros escenarios institucionales luego de la crisis económica, social y política del 2001 (Barrera 2012). La misma analiza primordialmente las modificaciones que se producen en las normas y procedimientos legislativos, en las formas en que legisladores/as y asesores/as hacen política, orientan y valoran su trabajo, en las características de las iniciativas presentadas, y en la rutina parlamentaria, así como el modo en que el paso por el Congreso de la Nación moldea y modifica las formas de hacer política de las organizaciones no gubernamentales, en particular del activismo cannábico.

El artículo procura contribuir tanto al creciente corpus de trabajos que desde las ciencias sociales han abordado diferentes aspectos ligados a la difusión, regulación y reglamentación de los usos del cannabis (Díaz 2018, 2020b; Romero y Aguilar Avendaño 2020; Labiano, 2018), como al análisis de la participación de la sociedad civil en el ámbito parlamentario nacional, cuya creciente incidencia en el diseño y debate de políticas en el Congreso de la Nación permanece poco explorada.³ Pero también, y de modo más general, pretende ser un aporte a otro corpus de preguntas propio de la antropología política, preocupada por

las formas de hacer política y las características que adquiere la demanda de derechos en diferentes escenarios, sean espacios públicos o ámbitos institucionales.

El trabajo se encuentra organizado en cuatro apartados. En el primero, analizamos la participación del activismo cannábico en el debate por la reforma integral a la ley de drogas. Luego, reconstruimos el proceso de difusión de los usos terapéutico medicinales del cannabis y el impacto que esto ha tenido en el activismo local. En el tercer apartado, analizamos el papel desempeñado por el activismo cannábico en el debate que dio origen a la Ley de Cannabis Medicinal. Y, por último, concluimos con algunas reflexiones en torno a la construcción de sujetos políticos y sus consecuencias prácticas.

La reforma integral a la ley de drogas

En Argentina, las políticas públicas en materia de drogas han estado desde principios de siglo XX alineadas con el paradigma prohibicionista reinante a nivel mundial (Conrad y Schneider 1992; Del Olmo 1989; Escohotado 1998; Suppa Altman 2018; Szasz 1974; entre otros). Es decir, para hacer frente al llamado “problema de la droga”, Argentina, al igual que otros países de la región (Garat 2012; Labate y Rodrigues 2015; Sánchez Antelo 2012), recurrió al derecho penal, así como a una serie de instituciones, dispositivos, normas y prácticas de baja jerarquía destinadas a encauzar conductas e instaurar un determinado sentido del orden y la moralidad públicos que las normas jurídicas no estaban destinadas a regular (Corbelle 2013a, 2019; Corda 2011, 2012).

Los cuestionamientos a esta forma de encarar la problemática son de larga data. No obstante, fue recién a fines de la década del 2000 que las críticas al régimen prohibicionista desde un enfoque de derechos humanos se instalaron en el continente. Las propuestas alternativas a las actuales políticas de drogas contaron con el respaldo de importantes referentes y estuvieron acompañadas por la construcción de consensos en espacios regionales y subregionales (Armenta, Metaal y Jelsma 2012; CELS 2015; Garzón y Pol 2015). Es más, América Latina jugó un rol clave al liderar los debates en los foros internacionales (CLDD 2009). En Argentina en particular, el debate por la reforma integral a la ley de drogas fue fruto del arduo trabajo de diversas organizaciones anti-prohibicionistas de la sociedad civil -i.e. redes de usuarios/as de sustancias psicoactivas, agrupaciones cannábicas, asociaciones de reducción de daños y organizaciones de derechos humanos- que lograron poner en agenda la discusión del modelo de intervención estatal vigente. La iniciativa contó con el respaldo de sectores de los poderes ejecutivo, legislativo, y judicial y se plasmó en discursos y decisiones políticas, fallos judiciales y numerosos proyectos de modificación de la ley de drogas presentados entre 2010 y 2011 en el Congreso de la Nación.

A principios de 2011 los proyectos de ley comenzaron a debatirse en la Cámara de Diputados. Aunque con diferencias no menores, todos proponían la descriminalización

y cambios en las modalidades de atención a los/as usuarios/as de drogas. El activismo cannábico tenía su proyecto, resultado del trabajo conjunto entre el staff de la revista THC –primera publicación nacional especializada en la temática e importante actor del activismo local- y el Movimiento Libres del Sur, un pequeño partido político que en ese entonces ocupaba dos bancas. El proyecto era uno de los “proyectos de avanzada” ya que, amén de la despenalización de la tenencia (de drogas) para consumo personal y del cultivo para consumo personal y la derogación de los artículos que disponen la aplicación de medidas de seguridad curativas y educativas, proponía eliminar las figuras de tenencia y cultivo simple, aunque no la reducción de las penas a las personas que transportan o venden drogas en pequeñas cantidades como sí lo hacían otros proyectos. Pese a la diversidad de temas, lo cierto es que el debate finalmente se centró en la tenencia para consumo y tenencia simple.⁴

Los proyectos comenzaron a ser estudiados en la Comisión de Prevención de las Adicciones, más precisamente, en las reuniones de asesores/as. Poco tiempo después, el presidente de esa Comisión y la presidenta de la Comisión de Derechos Humanos convocaron a una audiencia pública para debatir los proyectos presentados. La decisión de organizar una audiencia debe comprenderse en el marco de una más amplia transformación en las formas de hacer política que, como adelantamos, había tenido lugar en el Congreso de la Nación por aquellos años y que estaba ligada a incrementar la participación de la sociedad civil en este ámbito. De hecho, durante el debate parlamentario no sólo se organizaron una audiencia pública, dos seminarios y una reunión de comisión con invitados/as para fomentar la participación de la ciudadanía, sino que se envió a las organizaciones borradores de dictámenes, se otorgaron entrevistas y se recibió en varias oportunidades a los/as activistas en oficinas y despachos.

Más aún, como explicaron varios asesores y asesoras, las formas habituales de poner un tema en agenda, construir alianzas y consensos, concebir, orientar, pensar y valorar el propio trabajo también se vieron modificadas. Ello así porque contar con el apoyo de la sociedad civil y poder demostrarlo en las audiencias públicas, seminarios o reuniones de comisión con invitados/as, no sólo “*te hace quedar bien*” y “*enriquece el laburo porque hay cosas que vos no sabés porque estás en una oficina con una computadora y los tipos vienen militando, vienen laburando los temas*”; sino que, además, “*amplía el consenso y le da mucha más fuerza política*”, “*le da mucha legitimidad y se les hace muy difícil a los que están en contra discutir*” (entrevistas realizadas a asesores y asesoras de comisiones parlamentarias durante 2011-2013).

Ahora bien si, como he desarrollado en otros trabajos, estas transformaciones fueron impulsadas o cuanto menos bienvenidas por los/as legisladores/as y sus asesores/as, es igualmente cierto que la participación de actores hasta entonces externos a este ámbito sumó a la contienda de carácter político, donde prima la lógica de las alianzas y la construcción de lenguajes políticos compartidos, un conflicto identitario. Un conflicto

identitario que se desata entre la demanda de las organizaciones de la sociedad civil de ser reconocidas como interlocutoras válidas y el esfuerzo de asesores/as y legisladores/as por demarcar las anteriormente poco problemáticas fronteras que los/as separaban de la sociedad civil. Así, durante el debate, mientras legisladores y legisladoras buscaban reforzar su lugar como representantes del pueblo y de las provincias y el hecho de ser los/as únicos/as legalmente autorizados/as para convertir un proyecto en ley en el recinto; entre las organizaciones de la sociedad civil se desataba una contienda sumamente desigual donde cada una movilizaba los recursos de que disponía para dar cuenta de su propia experiencia y experticia en el tema en debate y, de este modo, constituirse en interlocutor válido, dando lugar a un continuum de posiciones cuyos extremos podríamos caracterizar como “piantavotos” y “notables”.

Es entonces en este marco –más precisamente, en la tensión entre ambos conflictos– que se fueron configurando no sólo problemas (i.e. qué es lo que estaba en debate) y lenguajes políticos compartidos, sino también los propios sujetos que intervinieron en el debate; y que, por ende, debemos comprender el modo en que el activismo cannábico y, en general, a los/as usuarios/as de sustancias psicoactivas se presentaron a sí mismos/as y a sus demandas, orientaron su práctica y construyeron su relación con otros actores políticos. Así las cosas, podemos decir que, por un lado, estos/as activistas para ser reconocidos/as como interlocutores/as válidos/as en este ámbito se presentaron no sólo como quienes sufrían los costos sociales de la prohibición y cuyos derechos como ciudadanos/as eran sistemáticamente violados al ser detenidos/as por la policía y/o enfrentar un procesamiento judicial; sino también, como quienes sabían mejor que nadie los temores y peligros que todo/a usuario/a enfrenta, pero también sobre usos de sustancias, y técnicas de cultivo de cannabis.

No obstante, si bien el activismo cannábico había crecido de manera exponencial luego que la Corte Suprema de Justicia declarara en 2009 la inconstitucionalidad de la penalización por tenencia para consumo⁵ las agrupaciones continuaban enfrentando serias dificultades para obtener su personería jurídica y contaban (y aún cuentan) entre sus filas con usuarios/as y cultivadores/as que habían estado o estaban detenidos/as y/o procesados/as por tenencia, comercialización y/o activismo; además debían enfrentarse a la estigmatización y actitud discriminatoria que la persecución y criminalización generan en la sociedad (Baratta 1991). Esto, en general, se traduce en dificultades para acceder al sistema de salud, pérdida o problemas para conseguir empleo y, en el caso de los/as activistas en particular, en la impugnación por parte de sectores de la sociedad de su derecho a proponer y opinar en lo concerniente al diseño e implementación de políticas públicas relacionadas al uso de sustancias psicoactivas o a la modificación de la ley penal; por lo que, para posicionarse en términos moral y políticamente positivos, invocaron el universo moral que vehiculiza la categoría de “usuario/a responsable”.

El concepto de “usuario/a responsable” era central a la praxis política de estos/as activistas desde el 2010 –momento fundacional para el activismo en el que los intentos asociativos previos acaban por consolidarse dando lugar a la emergencia de una decena de agrupaciones en las principales ciudades del país-. Originalmente acuñado por especialistas del campo de la salud y ciencias sociales para hacer referencia al “uso responsable” de drogas –un uso que no supone riesgos significativos ni para el/la usuario/a ni para terceras personas-, fue redefinido por estos/as activistas como

“Una persona que consume por una elección personal y [cuyos] consumos no alteran su normal desarrollo en la vida diaria, o sea, una persona que estudia, trabaja, tiene una familia (...) puede llevar adelante una vida, un proyecto de vida, de manera responsable”
(entrevista a activista, 2011).

Así, a lo largo de las instancias de participación del debate parlamentario los/as activistas, pertenecientes a la mayor parte de las agrupaciones existentes en aquel entonces,⁶ se presentaron a sí mismos/as, por reproducir aquí solo algunas de estas intervenciones, en los siguientes términos,

Soy consumidor responsable, trabajador, padre, hijo y estudiante. El año pasado estuve en la Facultad de Medicina tomando la primera cátedra interdisciplinaria de Correcta Atención a Usuarios de Sustancias Psicoactivas. Todas las mañanas hago deporte, medito a la mañana y a la noche, y además soy consumidor de drogas (...) La legislación penal dice que tenemos que ir presos los cultivadores y los usuarios. Me gustaría que en mi cara me digan que yo, padre, hijo, estudiante, trabajador, tengo que ir preso por una elección que hago en mi casa. Soy consumidor responsable, y como dijo el compañero, me llamaron enfermo, adicto, y en algún punto irresponsable
(Activista, Honorable Cámara de Diputados de la Nación –en adelante, HCDN-, 2012).

Este es el momento de decir a todos que los usuarios de drogas no somos ni drogadictos ni faloperos. Somos personas que trabajan y estudian. Somos padres de familia, hijos y hermanos. Somos personas pobres, de clase media y ricos. Tenemos derechos y obligaciones. Somos personas preparadas, idóneas y también somos el futuro de nuestro

páís. Somos ciudadanos que a través de la acción colectiva y organizada vamos a luchar para cambiar las acciones locales, las leyes nacionales e internacionales
(Activista, HCDN, 2011).

De este modo, buscaban discutir con aquellas construcciones dicotómicas propias del sentido común médico y jurídico que aún hoy caracterizan a los/as usuario/as como sujetos enfermos, dependientes, aislados, faltos de voluntad, sin un proyecto de vida, estudio o trabajo, despreocupados por su salud, incapaces de cuidar de sí y de otras personas, irracionales, descontrolados (sin dominio de sí), mentirosos, carentes de responsabilidad, autonomía y libertad; y/o bien como seres desviados, violentos, peligrosos, vinculados a la delincuencia y al narcotráfico (Epele 2010; Renoldi 2001).

Para estos/as activistas ser un “usuario/a responsable” se trataba, entonces, de hacer un “uso responsable” de las sustancias; pero fundamentalmente, de ser una persona dueña de sus actos, que tiene la capacidad de responder tanto en el sentido jurídico retrospectivo del término como en el sentido prospectivo de ser capaz de asumir ciertas cargas, cumplir ciertos deberes y respetar ciertos compromisos. No obstante, al definirse como personas responsables no estaban solamente aludiendo al uso jurídico clásico del término –esto es, la capacidad de responder por, en relación con algo y frente a alguien garantizando reparación o retribución en caso de incumplimiento de la obligación u ofensa– así como tampoco a los fundamentos de la agencia moral –es decir, a la noción kantiana de agente libre que actúa con base en la razón y es autor autónomo de las leyes políticas y morales a las que está sujeto–. Antes bien, la responsabilidad, en tanto valor, aparecía principalmente asociada a otros conceptos de fuerte carga moral como la familia, el estudio y el trabajo. Es decir, se encontraba ligada a una forma de vida positivamente valorada e hipotéticamente compartida por la mayoría de la sociedad, una vida “normal”, entendiendo aquí “normal” en su doble carácter de usual, común y de valor moral.

De este modo, podríamos decir que al definirse como personas “responsables” los/as usuarios/as estaban intentando fijar, con fines reivindicativos, nuevos y, en cierta forma, inclusivos, parámetros de “normalidad”. En otras palabras, estaban apelando a valores compartidos, a una supuesta “moralidad común” para, en definitiva, poder afirmar “Nosotros/as, [usuarios/as responsables], no somos adictos/as ni delincuentes, somos gente normal, gente común [por ende, tenemos los mismos derechos y obligaciones que ustedes]”; en donde ese “ustedes” aludía a todos/as aquellos/as “otros/as” susceptibles de apropiarse su reclamo. De este modo, la dimensión moral del concepto de “usuario/a responsable” les permitía a estos/as activistas posicionarse en lo que intuían eran términos moral y políticamente positivos y, de esta manera, aumentar sus posibilidades de generar empatía y concitar adhesiones entre los/as miembros no-consumidores/as de la sociedad.

Ello explica, asimismo, el trabajo simbólico que estos/as activistas se esforzaron por realizar para que el universo moral que vehiculiza la categoría –y del que intentaban abreviar su legitimidad– se materializara no sólo en el ámbito parlamentario sino también en las acciones de denuncia, demanda y concientización que desplegaban en el espacio público –marchas, jornadas informativas, concentraciones– para otorgar mayor visibilidad al reclamo. Para ello, apelaban a diferentes recursos verbales y no-verbales (i.e. determinados usos del espacio y la palabra, la vestimenta, actitudes, gestos, comportamientos, compañías, saberes y prácticas), que buscaban dar encarnadura al concepto de usuario/a responsable.

Concretamente, esto no sólo implicaba presentarse en las marchas y concentraciones como usuarios/as responsables:

Acá esta plaza está colmada de gente, está colmada de estudiantes, de trabajadores, de amas de casa, de familiares, pero no hay ni un solo delincuente. Porque los que consumimos marihuana no somos delincuentes
(Activista, Marcha Mundial de la Marihuana, 2010).

La actual ley nos criminaliza, nos judicializa y nos discrimina viendo, así, como se pisotean nuestros derechos. Somos madres, padres, trabajadores, hermanos amigos con un mismo derecho a elegir responsablemente lo que consumimos
(Activista, Marcha Mundial de la Marihuana, 2012).

Implicaba asimismo, entre otras cuestiones, mantener limpio el espacio público, respetar los semáforos, no bloquear el tránsito, evitar el consumo de alcohol y lograr convocar a familias, personas mayores y no-consumidores/as. En otros escenarios, en cambio, entre los que se encuentra el Congreso de la Nación, donde se valoran los títulos obtenidos y la pertenencia institucional, pero también los gestos, actitudes, formas de vestir trazan límites y fronteras entre los/as oradores/as, los/as activistas vestían de traje y se (pre) ocupaban porque se mencione su formación académica.

Por otra parte, en lo que respecta a la forma de presentar sus demandas, desde sus inicios a principios de la década del 2000 el activismo cannábico se había amparado en los derechos consagrados en el artículo 19 de la Constitución Nacional. En otras palabras, estos/as activistas en foros, copas cannábicas –i.e. concursos de cata de flores de cannabis– y marchas, sostenían que el consumo de sustancias psicoactivas ilegales era una de las tantas “acciones privadas de los hombres que de ningún modo ofenden al orden y a la moral pública, ni perjudiquen a un tercero, están sólo reservadas a Dios, y exentas de la autoridad de los magistrados” (Art. 19, Constitución Nacional). Así lo expresaba un usuario de uno de los foros que frecuentaban los/as activistas y cultivadores/as de cannabis,

Cabe aclarar que consideramos que la prohibición y por consiguiente persecución del cultivo para consumo propio, la tenencia simple de cannabis, etc. es inconstitucional, ya que se afecta la garantía constitucional que consagra el Art. 19 de la Constitución Nacional en cuanto ampara todas aquellas conductas que no trascienden al mundo exterior y que, por ende, no ofenden al orden ni a la moral pública (Activista, Cannabiscafe, 2006).

De esta forma, no sólo defendían el libre uso del propio cuerpo sino también el derecho a acceder a sustancias de buena calidad que no dañaran la salud de los/as usuarios/as (Corbelle 2010). En resumidas cuentas, el texto constitucional era su principal “caballito de batalla”. Sin embargo, su participación en el debate parlamentario produjo una inflexión en la forma en que venían presentando sus demandas, que podemos caracterizar como un desplazamiento del lenguaje de los “derechos individuales” al lenguaje de los “derechos humanos”. Esto queda evidenciado en los discursos de los/as activistas que participaron en estas instancias,

La ley de drogas realmente pone en juego los derechos humanos de las personas, no sólo cuando nos encierran en una comisaría, cuando se nos hace ingresar en circuitos similares paralelamente a eso o cuando nos mandan a un penal. La ley de drogas dificulta el acceso a la salud y viola los derechos humanos. En un país que está haciendo de los derechos humanos una bandera ineludible, abocarse a este tema es una deuda que sigue teniendo la democracia argentina (Activista, HCDN, 2012).

Desde hace muchos años venimos esperando y buscando este debate. Entendemos que esto recién comienza. Estamos dando los primeros pasos dentro del nuevo paradigma de derechos humanos y reducción de daños que, podríamos decir, se instaló concretamente cuando la Argentina y Uruguay hicieron fuerza en común con esta postura en las Naciones Unidas en 2008 (Activista, HCDN, 2012).

Entendimos prontamente que en una democracia que atraviesa por un momento histórico particular de reivindicación de los derechos humanos era necesario apropiarse de la construcción política de los derechos humanos de tercera generación. Así comenzamos a trabajar sobre la idea de que tener, usar y cultivar cannabis son derechos humanos
(Activista, HCDN, 2012).

Este cambio no sólo se enmarca en un clima internacional de crítica al paradigma prohibicionista desde la óptica de los derechos humanos, sino también en una más amplia transformación en los procesos de demanda y reconocimiento de derechos que se inició con la incorporación de los tratados de derechos humanos a nuestro régimen constitucional y fue posible gracias al esfuerzo de traducción realizado por una serie de intermediarios -i.e. miembros de ONG- que adaptaron los preceptos ideados por los reformadores globales a lenguajes, contextos y relaciones de poder locales (De Sousa Santos 1997; Fonseca y Cardarello 2005; Merry 2010). También fue fruto del inédito apoyo del gobierno nacional de ese entonces que, en poco más de diez años, aseguró la expansión y consolidación de los derechos humanos en la arena política democrática, tanto que inspiraron políticas, acciones y estrategias desplegadas por diferentes actores en diversos ámbitos.⁷

De modo que, si bien las libertades y los derechos individuales continuaron y continúan ocupando un lugar central en la estructuración de sus demandas, fue el concepto de derechos humanos -en tanto valor moral y paradigma de justicia- el que les permitió a estos/as activistas traducir sus demandas y hacerlas susceptibles de ser apropiadas por los/as legisladores/as y funcionarios/as. Más aún, podemos decir que los derechos humanos se erigieron en el lenguaje político que no sólo permitió el diálogo entre todos los sectores afines a un cambio de paradigma o, mejor dicho, en el lenguaje político que aglutinó al colectivo anti-prohibicionista; sino que también, y por sus mismas características, se conformaron en parte de las estrategias que estos actores movilizaron para concitar apoyo a su perspectiva. De ahí la multiplicidad de sentidos con los que el concepto fue invocado durante el debate: para denunciar las detenciones, allanamientos y “abusos” perpetrados por las fuerzas de seguridad, las dificultades para acceder al sistema de salud, las condiciones de detención, la imposición de tratamientos curativos forzados e incluso para abogar por los usos terapéutico medicinales del cannabis.

Fue precisamente este consenso y, específicamente, el esfuerzo por instaurar a los “derechos humanos” como el nuevo paradigma en materia de drogas, el blanco de ataque de los sectores prohibicionistas. Lo hicieron apelando a los mismos tratados internacionales y al propio concepto de derechos humanos. En concreto, estos sectores sostenían que el Estado incumplía su deber de proteger los derechos de los más débiles: desde el Poder Ejecutivo al no crear más “centros públicos de rehabilitación de adictos”, desde el Poder

Judicial al no aplicar las medidas de seguridad curativas previstas en la ley penal (es decir tratamientos compulsivos) y “desde el Legislativo proponiendo una ley de despenalización de la tenencia de estupefacientes para consumo propio en vez de analizar de qué forma cambiar el sistema de atención de los adictos” (Diputada, HCDN 2011). Así las cosas, el problema quedó configurado como un asunto de vulneración de derechos y lo que se disputaba era los derechos humanos de quiénes y cómo estaban siendo vulnerados con el modelo de intervención estatal vigente.

En síntesis, la inscripción del debate en el ámbito parlamentario no sólo obligó a las organizaciones de la sociedad civil a resaltar sus particularidades,; la propia experiencia y experticia –que en el caso de los/as usuarios/as cristalizó en la categoría de “usuario/a responsable”– ; sino que además reconfiguró el problema y, en el caso de los/as usuarios/as, el lenguaje mediante el cual expresaban sus demandas. Esto último fue el resultado de un trabajo de traducción entre diferentes formas de hacer política que, sin dejar de estar vinculado a prácticas destinadas a la constitución y movilización de públicos más amplios, se encontró ligado a la construcción de un diálogo y de alianzas posibles entre una multiplicidad de actores con diferentes intereses y concepciones sobre lo que constituía el problema y qué había de hacerse con el mismo. Un lenguaje político que, por otra parte, fue posible y resultado de un determinado contexto político muy distinto al que enmarcó al debate en torno a los usos terapéutico medicinales del cannabis.

El boom del “cannabis medicinal”

El debate por la reforma integral a la ley de drogas no prosperó. Pese a que la mayor parte de las fuerzas políticas habían presentado proyectos y el contexto político era propicio ya que el gobierno de turno era favorable a otorgar derechos, la discusión finalmente derivó hacia la creación de un plan integral de abordaje de los consumos problemáticos. En pocas palabras, los sectores prohibicionistas lograron constituir al déficit existente en materia de atención en falso prerrequisito para modificar la ley penal. No obstante, si bien en 2014 se sancionó el plan integral para el abordaje de los consumos problemáticos (IACOP), no volvió a hablarse de la reforma integral a la ley de drogas. De modo que, al igual que ocurrió en la mayor parte de los países de la región, en Argentina no se produjeron cambios sustantivos en las políticas penales. En cambio, tuvieron lugar en el continente americano pocos años después cambios normativos en lo referente a los usos terapéutico-medicinales del cannabis (Fusero y Corda 2016; Labiano 2020; Pardo 2014, entre otros).

En Argentina la demanda por la legalización e investigación científica de los usos terapéuticos de la marihuana figura entre las consignas de la primera edición local de la Marcha Mundial de la Marihuana (2002) –evento que desde 1999 se celebra cada primer sábado de mayo en ciudades de todo el mundo–. Es más, la primera agrupación cannábica del país, Cogollos Córdoba, se presentaba a sí misma como una agrupación de reducción de

daños abocada a asistir haciendo uso terapéutico del cannabis a personas con VIH y cáncer. En la década del 2010, con un activismo cannábico más desarrollado, fueron varias las agrupaciones que se especializaron en los usos terapéutico medicinales de la planta y, en 2012, incluso se creó una red de usuarios/as medicinales: la Red de Usuarios de Cannabis Medicinal (RUCAM). De hecho, el activismo cannábico organizaba con frecuencia jornadas informativas sobre los usos terapéuticos de la planta⁸ y, desde el 2012, tenía su Semana del Cannabis Medicinal, en el marco de la cual se realizaban volantes en las puertas de hospitales, charlas, cine-debates, mesas informativas y concentraciones frente al Congreso de la Nación. Pero lo cierto es que la sucesión de hechos que desencadenó en el debate parlamentario que culminó con la sanción de la Ley de Cannabis Medicinal tuvo lugar en apenas unos pocos meses y estuvo ligada, en sintonía con los debates que se estaban sucediendo en la región,⁹ a los efectos terapéuticos de la planta, fundamental, aunque no exclusivamente, en los casos de epilepsia refractaria.

El primer antecedente público de petición formal de acceso legal al cannabis medicinal, data de 2013 y se trata de una acción de amparo presentada por un activista integrante de RUCAM ante el fuero Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad de Buenos Aires (Asociación Pensamiento Penal, 2018). Poco tiempo después, en 2014, se autorizó por primera vez la importación, por vía administrativa mediante el “régimen de usos compasivos” de la Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología (ANMAT), del producto conocido comercialmente como SATIVEX (ratio 1:1 THC/CBD); y, al año siguiente, los primeros aceites a base de cannabidiol (CBD). Estas últimas tienen su origen en el pedido de la madre y padre de una niña oriunda de una localidad bonaerense que vive con síndrome de West y padecía numerosas convulsiones diarias.¹⁰ Las solicitudes pronto se multiplicaron, tanto que, en febrero de 2016, la ANMAT autorizó cinco importaciones más y en junio publicó el *Informe Ultrarrápido de Evaluación de Tecnología Sanitaria. Usos Terapéuticos de los Cannabinoides* donde se presentaban los resultados obtenidos en dieciocho estudios “respecto a la eficacia y seguridad del uso medicinal de los cannabinoides” para diversas dolencias y padecimientos (ANMAT, 2016:2).¹¹

Paralelamente, un médico, profesor e investigador de la Universidad Nacional de La Plata -que, en 2014, motivado por la enfermedad de su hermana había viajado a Canadá a especializarse en la temática- dio a conocer a mediados de 2015 el diseño del primer ensayo clínico del país sobre tratamiento del dolor con cannabis. Tiempo después, su hermano, miembro del Concejo Deliberante de General La Madrid, una localidad de la provincia de Buenos Aires, logró que ese órgano emitiera una resolución solicitando al Congreso de la Nación la despenalización de “la siembra, el cultivo y la producción de cannabis para la investigación científica tendiente al uso medicinal”; y el intendente de la localidad llevaba la propuesta aún más lejos al disponerse a conseguir autorización para cultivar cannabis para el mencionado ensayo clínico esperando poder sumar otro de epilepsia refractaria. En los meses siguientes, emitieron resoluciones similares los mu-

nicipios de Morón y Villa Gesell (provincia de Buenos Aires), y Comodoro Rivadavia (provincia de Chubut).

Apenas unos meses más tarde usuarios/as medicinales y sus familiares se organizaron. En abril de 2016, Cannabis Medicinal Argentina (CAMEDA)¹² organizó en una localidad de la costa bonaerense el Primer Seminario de Cannabis Medicinal de Argentina y la intendencia de General La Madrid, el Primer Seminario Internacional de Cannabis Medicinal. De este último evento participó Mamá Cultiva Argentina, una asociación que, inspirada en su homónima chilena, se plantea como objetivo cultivar cannabis en forma individual y colectiva para sus hijos/as que padecen epilepsia refractaria y otras patologías y promover leyes que faciliten el acceso al cannabis medicinal sin restricciones económicas. La agrupación se presentó públicamente a comienzos de ese mes en la Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo en la Ciudad de Buenos Aires y seis meses después, estaba conformada por más de quinientas familias de Buenos Aires, La Plata, Rosario, Mar del Plata, Paraná, Chubut y Mendoza (Fernández Romeral 2016; Salech 2018). Al mes siguiente, usuarios/as terapéutico medicinales y sus familiares encabezaron la histórica Marcha Mundial de la Marihuana (MMM), demandando la urgente regulación del acceso al cannabis con fines medicinales.

En síntesis, la difusión de los beneficios terapéuticos del cannabis dio lugar en Argentina a la emergencia de nuevos actores políticos que exigían la regulación del acceso al cannabis con fines medicinales: organizaciones conformadas por usuarios/as y familiares –en su mayoría madres–¹³ de usuarios/as terapéutico–medicinales y, en algunos casos, profesionales de la salud y otros/as especialistas que los/as acompañaban. Esto llevó a las agrupaciones preexistentes (el activismo de larga data) a un debate interno respecto a cómo incorporar esa demanda a su lucha por regular el acceso al cannabis para todo fin. Algunas agrupaciones optaron simplemente por acompañar el reclamo a la distancia y sin participar activamente del debate, mientras que otras se volcaron no sólo a facilitar el acceso al cannabis brindando información y asistencia en el cultivo y la producción de derivados sobre todo a personas mayores, sino que además en muchos casos frente a la creciente demanda destinaron una parte cada vez más importante de sus cultivos a fines solidarios.

El siguiente intercambio entre dos activistas de distintas organizaciones cannábicas en las redes sociales, da cuenta de los debates al interior del activismo que tenían lugar, por ese entonces, en este y otros ámbitos,

N: ...y a los usuarios recreativos que los pase el tren por encima...

S: La prioridad esta en los enfermos...

N: La prioridad debería estar en la libertad de elección.

S: Son visiones distintas, una cosa lleva a la otra... El

sufrimiento de los pacientes medicinales no puede esperar. Las libertades individuales tampoco deberían esperar, pero la prioridad sigue estando en la gente que sufre...

N: ese es el problema. plantear prioridades y no hacer un análisis integral de la cuestión... libertad al cannabis para todos sus usos (...) El dolor no espera, el dolor de estar preso tampoco.

S: Dale, quizás para el 2020 lo logramos! vos sabes bien, uds tienen un proyecto que no se mueve hace años. Lamentablemente en este país y como está la situación política hoy, una regulación desde el lado medicinal está cercana, una regulación general NO. Ojo yo también opino igual, el cannabis debería ser libre para todos sus usos, mientras tanto abramos las puertas para que la gente que más necesita del cannabis pueda tener acceso HOY (...) si los cannábicos no estamos apoyando y bien metidos en la reforma con respecto al cannabis medicinal, la regulación la van a hacer ellos, políticos y farmacéuticas. Si el movimiento cannábico sigue dándole la espalda al cannabis medicinal la regulación va a ser una cagada, si nos hacemos escuchar la cosa puede cambiar.

N: el movimiento cannábico no le da la espalda a la cuestión medicinal, es consciente de su importancia y valor, pero no se limita a ese aspecto, sino que incluye otros usos como el lúdico y el industrial en igualdad de valor

S: ...hablo de un mayor acercamiento, de dar una mano... (Facebook, 2015).

Ahora bien, no fue únicamente como cultivadores/as que estos/as activistas aportaron a la lucha y al debate por la regulación del cannabis con fines terapéutico medicinales. En los próximos apartados analizaremos precisamente de que otras formas contribuyó el activismo cannábico de larga data.

De usuarios/as responsables a cultivadores/as solidarios/as

El debate parlamentario por la despenalización de los usos terapéutico medicinales del cannabis comenzó a mediados de 2016 en la Cámara de Diputados, unas semanas después de la concurrida Marcha Mundial de la Marihuana. Para ese entonces gobernaba el país la Alianza Cambiemos, que había dejado de lado las políticas “oscilantes” en materia de drogas de los gobiernos kirchneristas (Tufró y Litchvasky 2016),¹⁴ realineando al país en el plano internacional con las posturas prohibicionistas. Esto se tradujo, en el ámbito local, entre otras

cuestiones, en la declaración de “emergencia de seguridad pública”, donde se caracterizó al narcotráfico como una amenaza para la soberanía y se estableció un protocolo para que las Fuerzas Armadas derriben aeronaves sospechadas de transportar drogas; en el acuerdo “Argentina sin Narcotráfico”, donde un remozado prohibicionismo combina medidas respetuosas de los derechos humanos en materia de ayuda socio-sanitaria a los/as usuarios/as con otras represivas en el campo de la seguridad destinadas a la “erradicación del narcotráfico”; y en la modificación del decreto que reglamenta la ley de defensa nacional, que eliminó la referencia a las agresiones militares de otros Estados como las únicas a las que pueden responder los militares. En el mismo sentido, el gobierno derogó las directivas militares vigentes y las reemplazó por un plan relacionado con las nuevas amenazas.

El primer encuentro parlamentario consistió en una reunión informativa convocada por la Comisión de Acción Social y Salud Pública. Para ese entonces, una diputada del Frente para la Victoria (principal bloque opositor) había presentado un proyecto de su autoría –con el apoyo de diputados/as de su bloque, del Partido Socialista y del Frente de Izquierda– que proponía la despenalización del cultivo, la tenencia de cannabis, sus semillas y derivados así como la producción de extractos con fines medicinales o para la investigación científica. El proyecto también habilitaba a los/as médicos/as a prescribirla, permitía la información sobre cultivo y preparación de extractos y abría la puerta al cultivo medicinal colectivo.

A esa primera reunión, de la que participaron familiares de usuarios/as terapéutico medicinales, activistas cannábicos/as, médicos/as, investigadores/as, abogados/as y funcionarios/as, le siguieron dos reuniones plenarios de las comisiones de Seguridad Interior, Acción Social y Salud Pública y Legislación Penal, la primera de ellas con intervención de invitados/as. En esta instancia, como había acuerdo respecto a la despenalización del uso de cannabis con fines medicinales, el debate se centró en la calidad de la evidencia científica existente y en la autorización (o no) del autocultivo, cultivo solidario y colectivo de la planta. De un lado de la controversia, se ubicaron representantes de buena parte del arco político que habían consensuado en la comisión de Salud un proyecto donde se contemplaba el acceso al cannabis a través de diferentes formas, incluidas una variedad de modalidades de cultivo, principal demanda del activismo. Del otro, el oficialismo que, en línea con la política de tolerancia cero del Ministerio de Seguridad de la Nación, había presentado en agosto un proyecto que reducía el acceso a la importación de aceite a través de la ANMAT (Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica), útil únicamente en el veinte por ciento de los casos (Fernández Romeral 2016).

Así, si bien los/as legisladores/as acordaban en la importancia de crear un programa para el estudio y la investigación de las propiedades medicinales del cannabis para mejorar la calidad de la evidencia existente (que algunos/as consideraban más y otros/as menos suficiente), importar aceite y permitir la producción pública y suministro gratuito de

cannabis con fines medicinales, como luego quedó plasmado en los dictámenes de comisión, sólo un sector apoyó el autocultivo, el cultivo solidario y colectivo.¹⁵ Para este sector había suficiente evidencia empírica y se podía mejorar la calidad de la evidencia científica, pero ante todo se debía dar respuesta a las personas. De ahí que, “el dolor no puede esperar” haya sido el lema y el derecho a la salud, en un contexto en que la alianza gobernante mostraba un profundo rechazo sino desprecio por toda política pública que se exprese en términos de derechos humanos, su ariete.

En octubre 2016 los dictámenes fueron debatidos en el recinto. El dictamen de mayoría –del oficialismo– fue aprobado con algunos cambios menores; a principios de 2017, tras una reunión plenaria de las comisiones de Salud, Ciencia y Tecnología, y Presupuesto y Hacienda de la Cámara de Senadores, donde se contó nuevamente con la presencia de invitados/as, fue aprobada la Ley de Cannabis Medicinal o Ley 27350. Seis meses después, cumplidos los plazos legales y resolución de la Cámara de Diputados, documento firmado por organizaciones de derechos humanos y campaña de madres, usuarios/as, legisladores/as y médicos/as mediante, se reglamentó, aunque de manera incompleta, la ley. Allí, se estableció que las personas que se inscribieran al Programa recibirían cannabis importado de forma gratuita y se autorizó al Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y al Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) a cultivar cannabis para proveer a quienes estuvieren incorporados/as al Programa. Pero, al mismo tiempo, se acotó el acceso a personas que padecían epilepsia refractaria, se excluyó todo lo relacionado con el desarrollo, investigación y difusión de la utilización terapéutica del cannabis y no se mencionó la promoción de la ley en las provincias y Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el impulso a la producción pública de aceite, el autocultivo o mecanismo alguno de cobertura ante eventuales allanamientos policiales.

Así las cosas, gran parte de los/as usuarios/as y sus familias continuaron recurriendo al mercado ilegal para acceder al cannabis, con los peligros para la salud que ello puede traer aparejado o bien produciéndolo por sí mismos/as o apelando a la ayuda de cultivadores/as solidarios/as o agrupaciones cannábicas, actores todos que se exponían a ser blanco de detenciones, allanamientos y procesamientos judiciales. De hecho, las causas por cultivo crecieron exponencialmente durante el debate parlamentario (Corbelle, 2021).

En 2020, se modificó la reglamentación de la ley. Del proceso participaron investigadores/as y organizaciones nucleadas en la Red de Cannabis y sus usos medicinales (RACME) del CONICET y las organizaciones de la sociedad civil que integran el Consejo Consultivo Honorario creado por la normativa. El resultado fue el Decreto 883/2020 que, además de crear el REPROCANN –un registro que autoriza a cultivar con fines medicinales, terapéuticos y/o paliativos del dolor a usuarios/as, familiares, terceras personas y ONG–, impulsa la producción pública, promueve la investigación científica y garantiza el acceso de forma gratuita a las personas que no tengan cober-

tura de salud. Paralelamente, se produjeron avances en el plano productivo. En abril 2021 el Ministerio de Salud de la Nación y el Instituto Nacional de Semillas (INASE), autorizaron la inscripción de germoplasma nacional de Cannabis Sativa L. para uso medicinal en los registros del INASE y, el Ministerio de Desarrollo Productivo de la Nación presentó en junio de ese año un proyecto de marco regulatorio para la industria del cáñamo y del cannabis con fines medicinales, que fue aprobado el mayo siguiente.

Más allá de los resultados, interesa señalar a los fines del presente trabajo, que la sociedad civil fue nuevamente un actor clave. De hecho, usuarios/as y familiares de usuarios/as y los/as científicos/as y profesionales de la salud que los/as acompañaban llevaron la voz cantante y fueron la cara visible del reclamo. Las madres, en particular, expusieron incansablemente sus historias de vida en las reuniones de comisión, en los medios de comunicación y en el centenar de seminarios, jornadas y talleres informativos que se organizaron a lo largo y ancho del país para acompañar el debate parlamentario (Díaz 2018, 2020b). Además, asociaciones como Mamá Cultiva y CAMEDA mantuvieron reuniones con legisladores/as y funcionarios/as y fueron consultadas respecto a una propuesta de dictamen elaborada por el oficialismo, que rechazaron porque no contemplaba el autocultivo; y se reunieron con funcionarios/as del Ministerio de Seguridad y Ministerio de Salud de la Nación debido a que los/as legisladores/as con quienes conversaban aseguraban que era la titular de la cartera de seguridad quien frenaba la regulación del autocultivo. Un intenso trabajo y experiencia de cabildeo que luego se relató en libros autobiográficos y de divulgación (Morante y Morante 2017; Salech 2018; Soriano 2017).

El activismo cannábico de larga data, en cambio, mantuvo un perfil bajo: los/as activistas relegaron sus demandas a un segundo plano, esto es, la regulación del cultivo y el acceso al cannabis para todo fin, y se presentaron ya no como “usuarios/as responsables”, sino como “cultivadores/as solidarios/as” –esto es, personas que cultivan para una tercera persona que hace uso terapéutico medicinal de cannabis, pero que, por razones de tiempo, espacio, salud, edad u otra, no pueden cultivarlo por sus propios medios–.

En esta oportunidad, el activismo contó en el ámbito parlamentario con la participación de unos/as pocos/as, reconocidos/as y respetados/as activistas al interior del movimiento que hablaron en representación de varias agrupaciones y en cuyos discursos quedó plasmada la categoría del cultivador/a solidario/a,

Creemos que cualquier avance, tanto en lo legislativo como en materia de políticas públicas, debe estar guiado por el eje del autocultivo y del cultivo colectivo y solidario. La evidencia que hoy nos reúne la evidencia local, la de cada familia de carne y hueso que nos cuenta su historia de cuerpo presente fue y es totalmente empírica. Ese aceite, esas flores,

esas cremas y esas tinturas que tanto sufrimiento aliviaron, salieron de la mano de un cultivador: ese simple usuario que ante la censura no escarmienta y hoy se manifiesta copando la sala acompañando y apoyando el Cannabis medicinal sabiendo que su libertad seguirá dependiendo de un juez o de un policía quién sabe hasta cuándo (Activista, HCDN, 2016).

En nuestro país hay unas cuarenta organizaciones canábicas y un sinfín de personas que aportan su granito de arena, que mueven a más de doscientas mil personas en marchas que se realizan en más de veintinueve puntos del país. Este movimiento, que pelea por una ley de drogas más justa, eficaz y humana, lejos está de olvidarse de la realidad que nos toca vivir con la ley vigente. Al respecto, recordamos a los cultivadores solidarios detenidos en Córdoba y en todo el país. Hoy en día este movimiento bajó su pedido, reconociendo la coyuntura del debate y la urgencia de miles de familias desesperadas; sí, desesperadas. Pasamos de tener unas pocas consultas semanales a cientos y cientos, a lo largo y ancho del país, y somos conscientes de que el suplemento dietario a base de cannabis importado de los Estados Unidos no cubre la demanda ni garantiza la democratización del acceso seguro. Por eso, en la Argentina hay cientos de organizaciones y cultivadores que están ayudando a las familias. Sí, les están cultivando. Quiero decir que les estamos cultivando, porque yo también me hago cargo. Puede haber muchas plantas, pero el usuario necesita el acceso al autocultivo por su seguridad, su integridad y su soberanía; pero no todos lo pueden hacer. Por eso es importantísimo resaltar la figura del cultivador solidario. (...) la figura del cultivador solidario lejos está de entrometerse con los problemas de legislación que tenemos en el panorama global. Nosotros no nos vamos a esconder detrás de una figura legislativa porque cultivamos y estamos expuestos hace años, y no vamos a dejar de cultivar. Sí queremos instalar la figura del cultivador solidario, quien a lo largo y a lo ancho del país, y sin pedir nada a cambio, ofrece su corazón y parte de su cosecha. Este aporte es una pequeña gran parte de la solución, pero sobre todo es la verdad (Activista, HCDN, 2016).

La categoría resultó sumamente fértil. No sólo les permitió presentarse en términos moralmente positivos, en tanto la “solidaridad” se presenta por fuera de todo interés y cálculo; sino además, en un contexto en el cual no se iba a debatir el acceso al cannabis y al cultivo para todo fin y en un escenario institucional donde es preciso, como ya señalamos, dar cuenta de la propia experiencia y experticia para ser considerado un interlocutor válido, participar activamente del debate parlamentario en tanto poseedores de un saber del que eran los/as únicos/as depositarios/as; y, a la vez, de esta forma, incidir en la definición del problema y en la construcción de figuras legales que reconocieran al menos parte de las actividades que realizan los/as cultivadores/as y activistas cannábicos/as.

La categoría, de hecho, fue utilizada con frecuencia no sólo en las instancias de debate parlamentario, sino en los seminarios, jornadas, talleres informativos que se organizaron a lo largo y ancho del país para acompañar el reclamo y en la MMM de 2017, en donde los/as oradores/as exigieron la “urgente reglamentación y la incorporación del cultivo solidario y colectivo”, la “liberación de los cultivadores solidarios detenidos” y el “fin de los allanamientos y detenciones” (Activistas, MMM 2017). Es más, posteriormente, la categoría quedó plasmada en la nueva reglamentación de la normativa, donde se reconoce la figura del cultivo y del cultivador/a solidario/a. De este modo, el desarrollo del debate en el ámbito parlamentario no sólo configuró el problema (evidencia científica vs. evidencia empírica / investigación vs. acceso) y el lenguaje político en que se expresaron las demandas y alianzas (el dolor y el derecho a la salud); sino también, como advierte Carol Bacchi (2015), a los propios sujetos que intervinieron en el debate: pues, en palabras de la autora, los sujetos no preexisten a los debates, sino que “se constituyen (o forman) dentro de los mismos discursos (conocimientos) que dan forma a la comprensión de los ‘problemas’” (2015:5).

Señalar el carácter construido de la categoría de “cultivador o cultivadora solidario o solidaria”, o su antecesora la categoría de “usuarios/as responsables”, no supone afirmar que las mismas, en tanto categorías nativas con valor político (Pita 2010), deban ser entendidas en términos meramente estratégicos. Al contrario, la “solidaridad”, al igual que la cooperación, la generosidad y el compañerismo, han sido valores centrales al activismo –y, más en general, al movimiento cannábico argentino– desde sus inicios. Ello así porque, en el contexto de prohibición, persecución, criminalización y clandestinidad en que se gestó el activismo local, la solidaridad no sólo jugó un papel central como elemento creador de relaciones sociales, sino que también el ser solidario/a se constituyó en la forma de mostrar compromiso con la causa y en fuente de prestigio. En otras palabras, la “solidaridad” es central a la forma en que estos/as activistas/as se piensan a sí mismos/as, valoran, conciben y orientan sus prácticas cotidianas, su vida y, por ende, también su praxis política (Corbelle, 2017 y 2018).

En suma, parafraseando a Da Matta (1980) estas categorías (usuario/a responsable y cultivador/a solidario/a) no son meras invenciones estratégicas sino que, es del continuum de experiencias naturalizadas e ininterrumpidas de su vida cotidiana que ciertos elementos fueron valorados, destacados y transformados por estos/as activistas en un instrumento capaz no sólo de otorgar identidad, singularidad y legitimidad al colectivo, sino también de incidir en el debate sobre la reforma integral a la ley de drogas, primero, y sobre los usos terapéutico medicinales del cannabis después, en contextos políticos disímiles, en un ámbito institucional específico y en el marco de determinadas relaciones sociales con otros actores que también tenían injerencia en los debates.

Sobre la productividad de ciertas construcciones y sus consecuencias prácticas

Definir a un/a activista cannábico/a como un/a “usuario/a responsable” o como un/a “cultivador/a solidario/a” puede resultar en muchos casos acertado. Ahora bien, los/as activistas cannábicos/as no son ni se piensan a sí mismos/as en tanto activistas únicamente como “usuarios/as responsables” o “cultivadores/as solidarios/as”. Por tomar este último caso, su experticia en cultivo y producción de derivados, si bien importante, no es la única pieza sobre la que gira su relación con otros colectivos, y mucho menos agota sus saberes, su praxis política y sus demandas. No obstante, en virtud de la productividad de esta categoría, para buena parte de quienes informaron sobre o siguieron atentamente el debate, las personas que intervinieron acompañando a las madres y usuarios/as terapéutico medicinales “estaban ahí” básicamente debido a sus saberes sobre cultivo y producción de derivados.

Incluso, sectores de la academia cuando presentan el papel que han tenido las agrupaciones cannábicas en el proceso de difusión, regulación y reglamentación de los usos terapéutico medicinales del cannabis privilegian la presentación de sus integrantes como cultivadores/as: proveedores/as de aceite y concededores/as de técnicas de cultivo y producción de derivados. Con todo, si esta es efectivamente la forma en que se presentaron estos/as activistas, enriquecer nuestros análisis supone precisamente problematizar categorías como la de “cultivador/a solidario/a” evitando tomarla como explicación suficiente no sólo de la participación del activismo de larga data en el debate parlamentario, sino de las relaciones entre estos/as activistas, los/as usuarios/as y los/as familiares de usuarios/as terapéutico medicinales de cannabis y las prácticas en las que estas anclan. Caso contrario, corremos el riesgo de dejar varias cuestiones de lado. Pero, ¿qué es exactamente lo que queda soterrado?

En primer lugar, podemos decir que lo que queda relegado a segundo plano –y la mayor parte de las veces pasa directamente inadvertido– es que antes, durante y después del debate parlamentario el activismo cannábico de larga data no sólo colaboró en la

conformación sino también en la difusión de las nuevas agrupaciones: organizando conferencias de prensa, asesorándolas legalmente y acompañándolas en los trámites necesarios para constituirse en asociaciones formalmente reconocidas por el estado. En segundo lugar, que, luego, con el advenimiento del debate parlamentario representantes de agrupaciones cannábicas participaron como oradores/as de las reuniones informativas que se desarrollaron en la Cámara de Diputados; y, de igual modo, que algunos/as activistas acompañaron a las nuevas asociaciones, en especial a las madres, a las reuniones que mantuvieron con legisladores/as y funcionarios/as. En estas ocasiones, mientras las madres sensibilizaban al público con sus historias de vida, los/as activistas aportaban información sobre las experiencias en otras partes del mundo, la evidencia científica existente y el historial de proyectos de ley presentados en nuestro país sobre reforma a la ley de drogas y despenalización de los usos terapéutico medicinales del cannabis.

Por último, también pasa inadvertido el papel central que, una vez sancionada y reglamentada la ley, continuó desempeñando el activismo de larga data. En este sentido, basta mencionar que asociaciones integradas por activistas de vasta trayectoria ocuparon tres de las seis sillas destinadas a la sociedad civil en el Consejo Consultivo Honorario, órgano de consulta y participación activa de la sociedad civil creado por la Ley de Cannabis Medicinal. Pero también podríamos hacer referencia al modo en que, durante todos esos años, el viejo activismo cannábico no sólo se abocó a denunciar las limitaciones del marco normativo e impugnar las detenciones y allanamientos a usuarios/as y cultivadores/as de cannabis, sino que puso al servicio de los/as cultivadores/as y activistas allanados/as un aceitado mecanismo de acompañamiento y asesoramiento legal que es fruto de más de una década de trabajo. Es más, fueron los/as abogados/as cercanos a estas agrupaciones cannábicas de larga data los/as que presentaron y/o asesoraron a terceros en la presentación de varios de los recursos de amparo que permitieron a los/as cultivadores/as con fines terapéutico medicinales tener sus propias plantas; y las propias agrupaciones cannábicas las que acompañaron y guiaron la aprobación de ordenanzas en una veintena de municipios que, entre otras iniciativas, crearon registros de usuarios/as y cultivadores/as, autorizaron el autocultivo y el cultivo comunitario, cooperativo y solidario, incorporaron los derivados del cannabis al sistema de salud pública, contemplaron capacitaciones y promovieron la investigación y la producción pública del cannabis y sus derivados.

De modo que, como señalábamos al comenzar este trabajo, al analizar el proceso de debate e implementación de una política pública o de una normativa, no basta con preguntarnos por el proceso de configuración de los lenguajes políticos y del asunto en cuestión en un problema público, sino que también es necesario indagar en el modo en que se constituyen los sujetos en ese mismo proceso. En otras palabras, se trata de problematizar los procesos de configuración de sujetos políticos indagando en las prácticas, valores, intereses, contextos, actores y relaciones que los hacen posibles. Y, para ello,

volviendo a las agrupaciones cannábicas, no basta con analizar, recuperando la célebre advertencia de Malinowski en la introducción a *Los argonautas del Pacífico Occidental* (1922), lo que éstas dicen que hacen en este y otros escenarios; sino que debemos atender a lo que efectivamente hicieron en y por fuera de este escenario institucional todos esos años.

En síntesis, antes que replicar que los/as cultivadores/as fueron un actor clave en la difusión de los usos terapéutico medicinales del cannabis por sus saberes sobre cultivo y producción de derivados, debemos preguntarnos por los procesos que forjaron esas construcciones que terminaron cristalizando en la categoría de “cultivador/a solidario/a” que, por supuesto, fue central a las formas de expresar demandas, concitar adhesiones y construir autoridad del activismo cannábico durante el debate, pero que no nos exime de analizar la cotidianeidad de los sujetos que luchan y las interacciones que mantienen entre sí y con las burocracias del Estado en y por fuera de este escenario (Manzano 2013; Pita 2010) . Ello así porque es únicamente de esta forma que podremos reponer el carácter de activistas de los/as integrantes de las agrupaciones cannábicas: esto es, de portadores/as de toda otra clase de saberes que exceden su experticia en cultivo y así redimensionar su participación no sólo en la difusión y el debate parlamentario, sino también en la posterior reglamentación de la ley sobre usos terapéutico medicinales del cannabis así como en las resoluciones que la acompañaron.

¹Para un análisis del proceso de conformación y evolución de las agrupaciones cannábicas ver Corbelle (2016, 2018, 2022).

²Dada la polisemia del término sociedad civil resulta necesario aclarar que en el presente trabajo su uso remitirá a la categoría nativa utilizada para referirse a un grupo de organizaciones activistas que impulsan políticamente un tema. En este sentido, no sólo es la forma en que legisladores/as y asesores/as se refieren a estas organizaciones, sino también las propias organizaciones a ellos/as mismos/as.

³Pese a que existe un corpus importante de estudios sobre el funcionamiento del Congreso de la Nación, producto del trabajo de politólogos/as, en estos trabajos no se analiza la participación de la sociedad civil en este ámbito (Aleman y Calvo 2010; Calvo 2014; Calvo y Sagarzazu 2010; Jones, Saiegh, Spiller y Tommasi 2002). La antropología ha prestado poca atención a los parlamentos, focalizándose la producción existente en el análisis del trabajo cotidiano, las formas de socialización, lógicas de funcionamiento y rituales parlamentarios en Europa y Estados Unidos (Abélès 1992, 2000 y 2006; Crewe 2005, 2015, 2021; Crewe y Müller 2006; Weatherford 1985).

⁴La ley de drogas (Ley 23737) está conformada por múltiples artículos. Sin embargo, las infracciones que ingresan con mayor frecuencia al sistema judicial son la *tenencia para consumo, simple y para comercialización*, seguidas de aquellas vinculadas al cultivo y comercialización de plantas. Además, toda vez que la persona acusada “depende de estupefacientes” la ley faculta al juez/a a imponer una *medida de seguridad* curativa o educativa como complemento o sustituto de la pena o el proceso, pudiendo reimponerse la pena o reanudarse el proceso si no se cumple con lo previsto.

⁵Tras el “fallo Arriola” la reforma de la ley de drogas parecía inminente. Esto tuvo un profundo efecto en el activismo. Al año siguiente la novena edición de la Marcha Mundial de la Marihuana tuvo una gran convocatoria y una decena de nuevas agrupaciones se formaron en las provincias de Córdoba y Buenos Aires. En los años siguientes las actividades y acciones políticas de este activismo –marchas, concentraciones, mesas informativas, talleres y cursos de cultivo– se multiplicaron y el piso mínimo de reformas exigidas por el activismo aumentó como da cuenta el proyecto de regulación del cannabis presentado en 2012 en el Congreso de la Nación por una agrupación cannábica (Corbelle, 2016, 2018, 2022).

⁶En aquel entonces participaron activistas de la mayoría de las agrupaciones existentes. Participaron once representantes de agrupaciones emplazadas en las ciudades de Buenos Aires, Córdoba, La Plata, Mar del Plata y Rosario. Había asimismo agrupaciones consolidadas en las ciudades de Bariloche y Bahía Blanca, que no hicieron uso de la palabra; y comenzaban a conformarse grupos embrionarios en varias provincias del país, aunque la mayoría de estos no llegó a consolidarse. Los integrantes de las agrupaciones eran mayormente hombres, jóvenes (entre 20 y 40 años), de clase media que estudiaban y/o trabajaban.

⁷Esta era la línea de trabajo del Proyecto UBACyT “Políticas de derechos humanos en justicia y seguridad. Etnografías y estudios de caso”, programación científica 2014–2017, dirigido por Sofía Tiscornia, que en ese entonces integraba en calidad de becaria. El proyecto proponía la realización de etnografías y estudios de casos con el objetivo de indagar cómo los derechos humanos como valor moral y paradigma de justicia habían dado forma, a nivel nacional, a políticas públicas en cuestiones de investigación de los crímenes de la dictadura, reformas policiales, medidas y planes de seguridad, e investigación y denuncia de la violencia institucional en el período 2003–2013.

⁸A modo de ejemplo, en abril de 2014 el Movimiento por el Cannabis Libre (MOCALI) organizó las I Jornadas Itinerantes Cannamed en el Anexo de la Cámara de Diputados de la Nación, en la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el Centro Cultural Casa Lumpen en la ciudad de La Plata con el objetivo de difundir los usos médicos del cannabis y ofrecer información sobre la historia de la industria del cáñamo; y, en junio de ese año, OCB organizó en la ciudad de Bariloche y el Bolsón unas jornadas informativas para, entre otros objetivos, difundir los usos medicinales del cannabis.

⁹Entre 2015 y 2017, Argentina, Chile, Perú, Paraguay, Colombia, México, Colombia, Jamaica y Puerto Rico sancionaron normativas en materia de cannabis medicinal. Para un análisis comparativo de estos procesos ver, entre otros/as autores/as, Labiano (2020).

¹⁰La madre y el padre optaron por el uso medicinal de cannabis cuando conocieron el caso de Charlotte Fidgi, una niña estadounidense que convulsionaba más de trescientas veces por semana y logró mejorar gracias al aceite de cannabis. Primero probaron con aceite de extracción casera y como los resultados fueron buenos solicitaron la importación del aceite a la ANMAT. Posteriormente, presentaron un recurso de amparo y consiguieron que la obra social costeara la importación del aceite (*Revista THC* N°89, 2016).

¹¹Meses después, en pleno debate parlamentario, la ANMAT se desdecía y comunicaba que dada la “gran cantidad de consultas y solicitudes” recibidas y “de acuerdo a las conclusiones de la revisión sistemática realizada y disponible al público en el sitio web institucional”, restringiría las autorizaciones a los casos de epilepsia refractaria de niños y adultos jóvenes. El comunicado en cuestión data del 7 de octubre y se encuentra disponible en la página de la ANMAT: http://www.anmat.gov.ar/comunicados/aceite_cannabis_para_uso_compasivo.pdf

¹²La asociación creada en 2015 por un matrimonio de profesionales médicos cuenta entre sus miembros con “pacientes, padres, cannabicultores, profesionales de la salud y del derecho” y se encuentra abocada a informar, mejorar la calidad de vida y lograr una alternativa terapéutica para diferentes patologías que no responden a tratamientos convencionales. Como objetivo se propone “lograr el acceso de los pacientes de forma legal al cannabis medicinal, acompañados por el sistema de salud, autorizado por entes regulatorios, producido en todas sus formas posibles bajo normas de seguridad y calidad establecidas (...), y sea cubierta por los prestadores de salud”. www.cannabismedicinal.com.ar

¹³Sobre las dinámicas de género que atraviesan el cuidado de usuarios/as terapéutico medicinales y las demandas de acceso al cannabis con fines medicinales en la región ver, entre otros/as autores/as, Díaz (2020a), Góngora (2017) y Prado (2016).

¹⁴Mientras que en los debates internacionales Argentina acompañó a los países que reclaman discutir la efectividad del paradigma de la “guerra contra las drogas” –y proponían soluciones alternativas como la regulación estatal de estos mercados y políticas que apliquen la perspectiva de la reducción de daños a los problemas de violencia–; a nivel interno políticas de avanzada del Ministerio de Seguridad de la Nación, como la disposición de no detener a usuarios/as por tenencia para consumo (Resolución N°506/2013), no sólo fueron cambiando en sintonía con los cambios en la gestión ministerial, sino que convivieron con viejas recetas desplegadas en el marco de los operativos Escudo Norte y Centinela, y políticas provinciales de “mano dura” para hacer frente al “avance del narcotráfico” (CELS, 2012, 2013 y 2018).

¹⁵Se firmaron 3 dictámenes. Uno de mayoría (bancadas de PRO y la Unión Cívica Radical, ambos partidos que conformaban la Alianza Cambiemos, coalición política que gobernaba en aquel momento), y dos de minoría. Uno de estos, firmado por Frente para la Victoria, el justicialismo, el Movimiento Libres del Sur, el Frente de Izquierda, entre otros que autorizaba el cultivo personal o por terceras personas para uso medicinal o terapéutico; el otro, por el Frente Renovador, tercera fuerza política en la Cámara de Diputados, que habilitaba los usos actuales hasta el momento en que el Programa estuviera en condiciones de proveer a las personas usuarias de aceite de cannabis y otros derivados.

Referencias bibliográficas

- Abélès, Marc** (1992) *La vie quotidienne au Parlement européen*. París: Hachette.
- Abélès, Marc** (2000) *Un ethnologue à l'Assemblée*. París: Odile Jacob.
- Abélès, Marc** (2006) "Parliament, politics and ritual". En Emma Crewe y Marion G.
- Müller** (ed.) *Rituals in Parliaments: Political, Anthropological, and Historical Perspectives on Europe and United States*. Frankfurt and Main: Peter Lang, 2006:19-40.
- Aleman Eduardo y Ernesto Calvo** (2010) "Unified Government, Bill Approval, and the Legislative Weight of the President". *Comparative Political Studies* 43(4): 511-534.
- Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología - ANMAT** (2016) *Informe Ultrarrápido de Evaluación de Tecnología Sanitaria. Usos Terapéuticos de los Cannabinoides*. http://www.anmat.gov.ar/ets/ets_cannabinoides.pdf accedido 9 de mayo 2022.
- Armenta, Amira, Pien Metaal y Martin Jelsma** (2012) "A breakthrough in the making? Shifts in the Latin American drug policy debate". *Transnational Institute Series on Legislative Reform of Drug Policies* 21.
- Bacchi, Carol** (2015) "The Turn to Problematization: Political Implications of Contrasting Interpretive and Poststructural Adaptations". *Open Journal of Political Science* 5: 1-12.
- Baratta, Alessandro** (1991) "Introducción a una sociología de la droga. Problemas y contradicciones del control penal de las drogodependencias". En AA.VV. *¿Legalizar las drogas?: criterios técnicos para el debate*. España: Editorial Popular, 1991: 49-76
- Barrera, Leticia** (2012) *La Corte Suprema en escena. Una etnografía del mundo judicial*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Calvo, Ernesto** (2014) *Legislator Success in Fragmented Congresses in Argentina: Plurality Cartels, Minority Presidents, and Lawmaking*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Calvo, Ernesto e Iñaki Sagarzazu** (2010) "Legislator Success in Committee: Gatekeeping Authority and the Loss of Majority Control". *American Journal of Political Science* 55(1):1-15

Centro de Estudios Legales y Sociales - CELS (2012) *Derechos Humanos en Argentina. Informe Anual*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Centro de Estudios Legales y Sociales - CELS (2013) *Derechos Humanos en Argentina. Informe Anual*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Centro de Estudios Legales y Sociales - CELS (2015) *Derechos humanos en Argentina. Informe Anual*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Centro de Estudios Legales y Sociales - CELS (2018) *La guerra interna: cómo la lucha contra las drogas está militarizando América Latina*. Buenos Aires: CELS.

Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia - CLDD (2009) *Drogas y democracia: Hacia un cambio de paradigma*. http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2016/06/drugs-and-democracy_statement_ES.pdf accesado 9 de mayo 2022.

Colebatch, Hal, Robert Hoppe y Mirko Noordegraaf (2010) *Working for Policy*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Conrad, Peter y Joseph W. Schneider (1992) "Opiate addiction. The fall and rise of medical involvement". En *Deviance and medicalization: From badness to sickness*. Philadelphia: Temple University Press, 1992: 110-144.

Corbelle, Florencia (2010) *La construcción social de los consumidores de drogas en el proceso judicial*. Tesis de Licenciatura en Antropología. Universidad de Buenos Aires.

Corbelle, Florencia (2013a) "Las causas por infracción a la ley de drogas. De la detención policial al procesamiento judicial". En María Epele (comp.) *Padecer, cuidar, tratar. Estudios socio-antropológicos sobre consumo problemático de drogas*. Buenos Aires: Antropofagia, 2013: 233-252.

Corbelle, Florencia (2013b) "Drogas: la audiencia pública. Intervención política y trabajo de campo". *Avá* 22: 97-119

Corbelle, Florencia (2013c) "El ingreso de la sociedad civil al parlamento. Nuevos y viejos actores en el debate en torno a la modificación de la actual ley de drogas". *Cuadernos de Antropología Social* 38:85-107.

Corbelle, Florencia (2017) "El concepto de 'usuario responsable' en la praxis política de los usuarios de sustancias ilegales de Buenos Aires, Argentina". *Revista Andes* 28(2).

Corbelle, Florencia (2018) *El activismo político de los usuarios de drogas: de la clandestinidad al Congreso Nacional*. Buenos Aires: Teseo Press.

Corbelle, Florencia (2019) “La construcción social del ‘problema de la droga’ en Argentina, 1919-2018”. *Revista Ingesta* 1:14-40.

Corbelle, Florencia (2021) *La ley de drogas en números. Sobre la pretendida lucha contra el narcotráfico*. Colección Documentos de Trabajo del Equipo de Antropología Política y Jurídica / 2. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Corbelle, Florencia (2022) “Surgimiento, desarrollo y consolidación del activismo cannábico en Argentina, 20 años de militancia”. En Frederico Policarpo, Marcos Veríssimo y Yuri Motta (comp.) *A erva boa para pensar*. [En prensa]

Corda, Alejandro (2011) *Encarcelamientos por delitos relacionados con estupefacientes en Argentina*. Buenos Aires: Intercambios Asociación Civil/ Universidad de Buenos Aires.

Corda, Alejandro (2012) *Sistemas desproporcionados: desproporción y costos económicos, institucionales y humanos de la política sobre estupefacientes en Argentina*. Buenos Aires: Intercambios Asociación Civil/Universidad de Buenos Aires.

Crewe, Emma (2005) *Lords of Parliament: manners, rituals and politics*. Manchester, England: Manchester University Press.

Crewe, Emma (2015) *The House of Commons. An anthropology of MPs at work*. London: Bloomsbury.

Crewe, Emma (2021) *The anthropology of parliaments: entanglements in democratic politics*. Abingdon, Oxon; New York, NY: Routledge.

Crewe, Emma y Marion G. Müller (2006) *Rituals in Parliament: political, anthropological and historical perspectives on Europe and the United States*. Frankfurt, Germany: Peter Lang.

Da Matta, Roberto (1980) *Carnavais, malandros e heróis*. Río de Janeiro: Zahar.

De Sousa Santos, Boaventura (1997) “Uma Concepção Multicultural dos Direitos Humanos”. *Lua Nova* 39: 105-124.

Del Olmo, Rosa (1989) “Drogas: distorsiones y realidades”. *Nueva Sociedad* 102: 81-93.

Díaz, María Cecilia (2018) “Haciendo camino al andar: notas etnográficas sobre seminarios y jornadas de uso medicinal de cannabis en Argentina (2015-2017)”. *Revista Pensamiento Penal*. <http://www.pensamientopenal.com.ar> accesado 9 de mayo 2022.

Díaz, María Cecilia (2020a) “Redes y conocimientos acerca del uso terapéutico de cannabis en Argentina”. *Question* 1(65): 1-20.

Díaz, María Cecilia (2020b) “Convertirse en especialista en cultivo y uso terapéutico de cannabis. Contextos, conocimientos y formas de asesoramiento entre activistas canábicos en Argentina”. *Redes* 26(50): 209-233.

Epele, María (2010) *Sujetar por la herida. Una etnografía sobre drogas, pobreza y salud*. Buenos Aires: Paidós.

Escohotado, Antonio (1998) *Historia general de las drogas*. Madrid, España: Alianza.

Fernández Romeral, Diego (2016) “Los chicos primero: la gesta de Mamá Cultiva”. *Revista THC* 93: 20-27.

Fonseca, Claudia y Andrea Cardarello (2005) “Derechos de los más y menos humanos”. En: Sofía Tiscornia y María Victoria Pita (ed.) *Derechos Humanos, tribunales y policía en Argentina y Brasil*. Buenos Aires: Antropofagia, 2005: 9-41

Fundación Directorio Legislativo (2011) *Glosario*. <https://directoriolegislativo.org/es/> accesado 9 de mayo 2022.

Fusero, Mariano y Corda, Alejandro (2016) “De la Punición a la Regulación: Políticas de cannabis en América Latina y el Caribe”. *Transnational Institute, Informe sobre políticas de drogas*, 48.

Garat, Guillermo (2012) *Marihuana y otras yerbas Prohibición, regulación y uso de drogas en Uruguay*. Montevideo: Debate.

Garzón, Juan Carlos y Pol, Luciana (2015) “The elephant in the room: drugs and human rights in Latin America”. *Sur* 12(21).

Guerrero Bernal, Juan Carlos; Márquez Murrieta, Alicia; Nardacchione, Gabriel y Pereyra, Sebastián (2018). *Problemas públicos: controversias y aportes contemporáneos*. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.

Góngora, Andrés (2017) “Farmacopea política: una etnografía del antiprohibicionismo y de la lucha por la liberación de la marihuana en Colombia”. *Outros Tempos* 14(24): 228 - 246.

Howarth, David y Griggs, Steven (2012) “Poststructuralist Policy Analysis: Discourse, Hegemony, and Critical Explanation”. En Frank Fischer y Herbert Gottweis (ed.) *The Argumentative Turn Revisited: Public Policy as Communicative Practice*. Durham: Duke University Press, 2012: 305-342.

Howarth, David y Stavrakakis, Yannis (2000) “Introducing Discourse Theory and Political Analysis”. En David Howarth; Aletta Norval y Yannis Stavrakakis (ed.) *Discourse Theory and Political Analysis*. Manchester: Manchester University Press, 2000: 1-37.

Jones, Mark P; Saiegh, Sebastian, Spiller, Pablo T. y Tommasi, Mariano (2002) “Amateur Legislators–Professional Politicians: The Consequences of Party-Centered Electoral Rules in a Federal System”. *American Journal of Political Science* 46(3): 656–669.

Labate, Beatriz C. y Thiago Rodrigues (2015) “Política de drogas y prohibición en las Américas”. En Beatriz C. Labate y Thiago Rodrigues (ed.) *Drogas, política y sociedad en América Latina y el Caribe*. México: CIDE, 2015: 29-52.

Labiano, Virginia (2018) “Cannabis medicinal en Argentina: cambio menor en el sub-sistema de política de drogas”. *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 27(2):75-97

Labiano, Virginia (2020) “La difusión de las políticas de cannabis medicinal en América Latina (2015-2017)”. *Redes* 26(50): 147-179.

Lancaster, Kari; Seear, Kate y Ritter, Alison (2017) “Making medicine; producing pleasure: A critical examination of medicinal cannabis policy and law in Victoria, Australia”. *International Journal of Drug Policy* 49: 117-125.

Malinowski, Bronislaw (1986) [1922] *Los Argonautas del Pacífico Occidental. Un estudio sobre comercio y aventura entre los indígenas de los archipiélagos de la Nueva Guinea melanésica*. Barcelona: Editorial Planeta-De Agostini.

Manzano, Virginia (2013) *La política en movimiento. Movilizaciones colectivas y políticas estatales en la vida del Gran Buenos Aires*. Rosario: Protohistoria.

Merry, Sally E (2010) *Derechos humanos y violencia de género: el derecho internacional en el mundo de la justicia local*. Bogotá: Siglo del Hombre/ Universidad de los Andes.

Morante, Marcelo y Morante, Mariela (2017) *Sin dolor. Historias íntimas del cannabis medicinal*. Ciudad de Buenos Aires: Paidós.

Pardo, Bryce (2014) “Cannabis policy reforms in the Americas: A comparative analysis of Colorado, Washington, and Uruguay”. *International Journal of Drug Policy* 25: 727–735

Pita, María Victoria (2010) *Formas de morir y formas de vivir. El activismo contra la violencia policial*. Buenos Aires: Del Puerto/ Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS).

Prado, Monique F. (2016) “*A legalização está próxima (?)*”: o papel do ativismo canábico para o acesso à saúde e o respeito aos direitos individuais. Tesis de Licenciatura. Universidade Federal Fluminense. Faculdade de Direito, Departamento de Segurança Pública.

Renoldi, Brígida (2001) “Estar sano es ser persona”. *Cuadernos de Antropología Social*, 13: 103-119.

Revista THC (2016) “Siempre hay una primera vez”. *Revista THC* 89:6.

Romero, Lucía y Oscar Aguilar Avendaño (2020) “Interacciones entre cultivadores, usuarios e investigadores en torno a los usos medicinales de cannabis en Argentina”. *Redes* 26(50): 235-263.

Salech, Valeria (2018) *La historia de Mamá Cultiva Argentina*. Buenos Aires: Ediciones B.

Sánchez Antelo, Victoria (2012) “Primeros debates sobre legislación del uso de drogas en Argentina a comienzos del siglo XX: la propuesta del Dr. Leopoldo Bard y su contexto sociohistórico”. *Salud Colectiva* 8(3): 275-286.

Shore, C. (2010) “La antropología y el estudio de la política pública: reflexiones sobre la formulación de las políticas”. *Antípoda*, 10: 21-49.

Soriano, Fernando (2017) *Marihuana. La historia de Manuel Belgrano a las copas cannábicas*. Ciudad de Buenos Aires: Planeta.

Suppa Altman, Juan Manuel (2018) *La prohibición. Un siglo de guerra a las drogas*. Buenos Aires: Aguilar.

Szasz, Thomas (1974) *Ceremonial chemistry: the ritual persecution of drugs, addicts, and pushers*. New York: Anchor.

Tufró, Manuel y **Litchvasky, Paula** (2016) “¿Entró Argentina en la guerra contra las drogas?”. Serie CELS y Open Democracy. <https://www.cels.org.ar/> accesado 9 de mayo 2022.

Weatherford, J. McIver (1985) *Tribes on the hill: The U.S. Congress rituals and realities*. Westport, CT: Bergin & Garvey.

Cómo citar este artículo

Corbelle, Florencia (2023) “De usuarios/as responsables a cultivadores/as solidarios/as. Problemas, sujetos y lenguajes políticos en los debates parlamentarios por la reforma a la ley de drogas en Argentina”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* vol. 13 N°25: 130-162

Análisis de las estrategias de incidencia de los think tanks en las políticas públicas. El caso de CIPPEC y los procesos de reforma política en el nivel subnacional

Think tank's strategies of involvement in public policies. A case study of CIPPEC and policy reforms at the subnational level.

Nahuel Dragún

Becario doctoral CONICET.
Licenciado en Estudios Políticos
(UNGS).
nahuel.dragun@gmail.com

Fecha de recepción:

8.9.22

Fecha de aceptación:

18.5.23

Resumen: este artículo tiene por objetivo echar luz sobre los factores, tanto externos como organizacionales, que afectan la incidencia de los centros privados de *expertise* en las políticas públicas. Se analizan para ello dos casos que involucran al Centro de Investigación en Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC): los procesos de reforma político-electoral en la provincia de Santa Fe y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Mediante entrevistas en profundidad, análisis de documentos y análisis de fuentes periodísticas se reconstruyen ambos procesos con el fin de identificar por qué el primero constituye un caso de incidencia exitosa y el segundo uno de incidencia fallida.

Palabras clave: organizaciones de la sociedad civil - think tanks - CIPPEC - reforma política - gobiernos subnacionales

Abstract: this article aims to shed light on the factors, both external and organizational, that affect the effectiveness of the advocacy of private centers of expertise in public policies. For this purpose, two cases involving the Center for Research on Public Policies for Equity and Growth (CIPPEC) are analyzed: the processes of political-electoral reform in the province of Santa Fe and in the Autonomous City of Buenos Aires. Through in-depth interviews, analysis of documents and analysis of journalistic sources, both processes are reconstructed in order to identify why the first constitutes a case of successful advocacy and the second one of failed advocacy.

Key words: civil society organizations - think tanks - CIPPEC - Political reform - subnational governments

Introducción¹

La interacción entre el Estado y la Sociedad Civil es un tema de estudio permanente en la ciencia política y en la sociología contemporáneas (Roitter y Gonzalez Bombal, 200; Villar, 2003; Acuña y Vacchieri, 2007; Salamon y Anheir, 1999; Leiras, 2007a).² La forma en que distintos grupos de ciudadanos se organizan para peticionar, presionar, incidir, modificar, frenar o disputar con el Estado o los partidos políticos han abierto un gran debate en torno al porqué y al cómo de esta organización. El presente trabajo busca aportar a dicho debate mediante la indagación sobre la incidencia de los *think tanks* en las políticas públicas en la Argentina actual; para eso se centra en las acciones llevadas a cabo por el Centro de Investigación en Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) con el objetivo de incidir en dos procesos de reforma político electoral a nivel subnacional en las primeras dos décadas del siglo XXI.

La selección de casos de reforma político/electoral, se debe al lugar central que dicha problemática ocupó en la agenda política nacional y subnacional durante las dos pri-

meras décadas del presente. La preocupación por lograr un sistema de partidos menos fragmentado y más estable, así como la reducción de las asimetrías entre las distintas fuerzas políticas en lo que refiere a recursos económicos, la mejora de la transparencia electoral (tanto en la emisión como en el recuento de los votos) fueron algunos de los puntos centrales de los debates políticos y expertos de esos años. Numerosos proyectos de reforma, tanto a nivel nacional como en las provincias, fueron presentados aunque con pretensiones y niveles de éxito disimiles. En ese marco los expertos contribuyeron en los debates y asistieron a legisladores y partidos políticos en la formulación de distintas propuestas. CIPPEC destaca en los Centros de expertise por su constante presencia en dichas discusiones y, debido en parte al hecho de ser un think tank autónomo y no ligado necesariamente a un partido político particular su alcance a los actores políticos fue mayor, o al menos más amplio.

Los casos de reforma política/electoral a nivel sub-nacional que se analizan revisten la importancia de contar con una presencia de CIPPEC en los debates antes y después de las reformas, realizando diagnósticos y analizando los resultados de las mismas. En ambos casos se hizo hincapié en los efectos del cambio en los modelos de votación: en el caso de la reforma santafesina en la boleta única de papel y en el caso de CABA en la aplicación de un sistema de boleta electrónica. De este modo, los dos distritos nos brindan herramientas para entender la diversidad de actores que participaron de los procesos de reforma político/electoral con especial hincapié en el rol de los *think tanks*. El análisis comparado de los casos nos permite comprender algunos de los factores del sistema político que lo hacen más permeable a la incidencia exitosa y como las posiciones fuertes y cerrados de los actores políticos con capacidad de veto llevan a un proceso de incidencia fallida.

El artículo se organiza de la siguiente manera: en primer lugar, se presentan algunos de los principales estudios sobre la interacción de las organizaciones de la Sociedad Civil con el Estado así como las fundamentaciones para la elección de los casos analizados. En segundo lugar, se explicitan las decisiones metodológicas adoptadas durante la investigación. Luego, se describe brevemente a la organización que es objeto de análisis, haciendo foco en los recursos con los que cuenta. Finalmente se analizan y describen los casos de reforma político-electoral estudiados y, por último, se desarrollan algunas conclusiones tentativas.

Estado del arte

En los últimos años la labor de los think tanks, también denominados Institutos de Investigación Investigación de Políticas, Centros Privados de Expertise o Centros Privados de Investigación (Thompson: 1994; Garcé y Uña: 2006; Weyrauch: 2009), así como el de los expertos que se desempeñan en los mismos (Morresi y Vommaro: 2011) ha sido un tema de interés creciente en la ciencia política latinoamericana. Este término,

think tank, hace referencia a “organizaciones privadas –centros, institutos, fundaciones–, que, manteniendo cierta autonomía, aspiran a la intervención en políticas públicas y la influencia en la toma de decisiones por medio de la producción de ideas y la gestión de experticias” (Pinilla:2012,122).

En la Argentina varios estudios (Camou, 2006; Heredia, 2011; Beltrán y Strauss, 2011) han focalizado su atención en la influencia de *think tanks* de marcada ideología neo-liberal (FIEL; CEMA; Fundación Mediterránea) en la definición de políticas económicas durante la reestructuración económica de los años setenta y noventa. Otros (Vecchioli, 2012) se han concentrado en los Organismos de Derechos Humanos y la movilización del saber experto para incidir en las políticas públicas durante, y a partir de, la recuperación de la democracia en la década de 1980. Sebastián Pereyra (2013) ha puesto el foco de su investigación en la instalación de la corrupción como un problema público y en el surgimiento, y consolidación, de ONG's centradas en la “lucha anticorrupción”. Otros estudios (Pinilla, 2012; Garcé, 2014) se han concentrado en la construcción de tipologías que nos permitan comprender y analizar de mejor manera las particularidades de estas organizaciones en América Latina. Garcé propone un análisis de los “Regímenes políticos de conocimiento” dentro de los cuales los *think tanks*, el Estado y otras organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) funcionan y se articulan de una manera determinada a la hora de la elaboración e implementación de Políticas Públicas. Por su parte, Pinilla elabora una tipología que distingue entre centros de apoyo (*advocacy*), partidarios, de gestión y académicos. Cada uno se distingue por sus intereses, su relación con otros actores intervinientes en el proceso de elaboración de las políticas públicas, y por la orientación de sus productos. Carlos H Acuña (2009) señala que para analizar correctamente la incidencia de los *think tanks* en la política pública es necesario pensarlo de forma amplia y con un fuerte anclaje en la experiencia, sin restringirse a una definición estrecha que nos lleve a dejar de lado experiencias valiosas de incidencia porque la organización no se ciñe a una definición preconcebida. Finalmente, los aportes de Leandro Echt (2016;2019) acerca de los think tanks partidarios, puntualmente sobre el rol de fundación pensar en la estructura, las estrategias y la promoción de políticas públicas de Propuesta Republicana (PRO) permiten comprender a estos actores dentro de una dinámica política particular y como las visiones de los expertos se complementan, se contraponen o, incluso, se enfrentan a la de los políticos profesionales, dirigentes, legisladores y funcionarios del partido del cual la fundación es parte.³

Marco teórico

Muchas veces las OSC son definidas por la negativa, es decir, por aquello que no son o por los atributos que “le faltan”. Términos como “Organizaciones No Gubernamentales” u “Organizaciones Sin Fines de Lucro” dan cuenta de esto. Una primera definición que destaca los atributos positivos de estas organizaciones es la propuesta por Salamon

y Anheier (1999) quienes definen a las OSC como “formalmente organizadas, privadas (independientes institucionalmente del Estado), autogobernadas, voluntarias y que no distribuyen beneficios entre sus miembros”. Si bien esta definición es sumamente útil tiene el inconveniente de ser excesivamente amplia y abarcativa. Desde este punto de vista un club barrial, una iglesia y un think tank que incluye cuadros entre las elites estatales en puestos estratégicos pertenecen al mismo tipo de organización. Es necesario, para evitar el problema del estiramiento conceptual, descender en la escala de generalidad buscando definiciones conceptuales que nos permitan abarcar una mayor cantidad de atributos definitorios que serán, por lo tanto, aplicables a una menor cantidad de casos (Sartori, 2015). Leiras (2007a) propone, desarrollando y ampliando la definición propuesta por Andrews y Edwards (2004) para las organizaciones de *advocacy* esto es las organizaciones de la sociedad que desarrollan actividades políticas regularmente, definir las como “organizaciones que desarrollan estrategias respaldadas en argumentos de interés público para promover o resistir cambios sociales que, si se implementaran, entrarían en conflicto con los intereses o valores políticos, sociales, culturales o económicos de otros grupos u organizaciones” (Leiras, 2007a: 22).⁴ En este trabajo nos interesa un tipo particular de organización de *advocacy*: los *think tanks* también denominados, en la literatura especializada, tanques de pensamiento, Centros Privados de Expertise o Centros Privados de Investigación. Todas estas denominaciones hacen referencia a “organizaciones privadas –centros, institutos, fundaciones–, que, manteniendo cierta autonomía, aspiran a la intervención en políticas públicas y la influencia en la toma de decisiones por medio de la producción de ideas y la gestión de experticias” (Pinilla: 2012,122).

Si armamos una tabla con la escala de generalidad quedaría así:

Tabla 1

Concepto general o universal	Organización de la sociedad civil
Concepto básico	Organización de <i>advocacy</i>
Concepto específico	Think tank

Elaboración propia

Para encarar el análisis nos apoyamos en los desarrollos teóricos planteados por Marcelo Leiras (2007b) quien propone analizar las herramientas con las que cuentan las OSC para incidir en la formulación, planificación e implementación de las políticas públicas a partir de los recursos de las organizaciones, es decir, las capacidades de la organización para incidir efectivamente en las políticas públicas, y en la estructura de oportunidades políticas, esto es, las “señales” del contexto político e institucional que indican que tan probable es incidir en el sentido deseado. Respecto a los primeros, Leiras identifica: el capital político que es aquel

que designa “el conjunto de recursos que permite a las OSC imponer decisiones sobre sus miembros y articular estrategias con otras organizaciones” (Leiras, 2007b: 68). Este capital se plasma en tres atributos: 1) el sistema de gobierno de la organización, esto es el sistema de reglas que rigen a la organización, su claridad y representatividad, 2) la capacidad de movilización de la organización y 3) las alianzas que teje. El capital económico designa “el conjunto de activos físicos y financieros que permiten sostener regularmente las actividades de la organización” (ibíd,72). Los atributos de este capital refieren a su origen, su monto y su estabilidad. El capital simbólico refiere a los atributos de la imagen pública de la organización, a su prestigio y credibilidad (ibíd,75). Por último, el autor señala como importantes recursos de las organizaciones las estrategias de acumulación, esto es a los modos y formas en que la organización busca captar y acumular estos distintos capitales, y las interacciones entre estos recursos las cuáles pueden ser positivas (la posesión de uno de ellos abre la puerta a la obtención y acumulación de otros capitales) o negativas (en el caso, por ejemplo, de que ciertas estrategias de financiamiento erosionen la legitimidad de la organización).

Respecto a las estructuras de oportunidades, el autor las define como “señales del contexto político e institucional que indican qué tan probable es incidir en el sentido deseado” (ibíd,77). Identifica tres atributos principales: 1) la participación y la competencia políticas. Cuanto mayor sea su extensión más democrático será el proceso de toma de decisiones y, por ende, habrá más oportunidades para la incidencia de las OSC, 2) el sistema de gobierno, los actores y el proceso de política, ya que “la interacción entre estos tres factores determina la complejidad de los procesos de tomas de decisiones y su permeabilidad a la influencia de organizaciones extragubernamentales” (ibíd, 79), 3) por último, las capacidades estatales, que designan “el conjunto de atributos que permiten al Estado establecer y alcanzar objetivos de política” (ibíd, 81).⁵ El autor sostiene que estas capacidades son una condición necesaria para la incidencia, ya que sin ellas no habría objeto sobre el cual incidir. Contrario a aquellas visiones que ven a la acción de las OSC como alternativa a la acción estatal, afirma que “cuanto mayores son las capacidades estatales, más favorables son las condiciones políticas para la incidencia” (ibíd, 81).

En lo que respecta a los procesos de reforma político/electoral, podemos afirmar que la misma encuentra un lugar central en la agenda política nacional y subnacional a partir de que el Poder Ejecutivo Nacional envía al congreso el proyecto de ley 26.571,⁶ que tenía por fundamento la búsqueda de un sistema de partidos menos fragmentado y más estable, así como la reducción de las asimetrías entre las distintas fuerzas políticas en lo que refiere a recursos económicos. La reforma política y electoral ya era entonces un tema en la agenda de CIPPEC, aunque se volvió central a partir de ese momento, cuando los expertos del *think tank* tomaron un rol activo en los debates en torno a los distintos procesos de reforma tanto a nivel nacional como sub-nacional. Estas intervenciones se han plasmado en diversos documentos de trabajo del área de instituciones políticas del *think tank* (entre otros, CIPPEC, 2009; 2011; 2013; 2015; 2016).

Los casos de reforma política/electoral a nivel sub-nacional que se analizan revisten la importancia de contar con una presencia de CIPPEC en los debates antes y después de las reformas, realizando diagnósticos y analizando los resultados de las mismas. En ambos casos se hizo hincapié en los efectos del cambio en los modelos de votación: en el caso de la reforma santafesina en la boleta única de papel y en el caso de CABA en la aplicación de un sistema de boleta electrónica. De este modo, los dos distritos nos brindan herramientas para entender, por un lado la diversidad de actores que participaron de los procesos de reforma político/electoral con especial hincapié en el rol de los *think tanks* y en la manera en que estos buscan configurar un determinado problema en la agenda pública y política (Gusfield, 2014), y, por otro, como la receptividad de los funcionarios y *policymakers* afecta el resultado de la incidencia en el resultado final de la política pública (Subirats, 1998; Moro, 2000).

El enfoque que privilegia la incidencia en el nivel provincial, por su parte, responde al creciente interés que la política subnacional tiene en la ciencia política argentina actual a partir del análisis de la llamada territorialización de la política,⁷ el interés por el estudio del federalismo argentino y los aportes realizados desde los estudios de gestión pública en los niveles provinciales y locales (ciudades y municipios) que siguieron a los procesos de descentralización llevados adelante en la década de 1990. Si bien los textos de gestión pública y gobernanza rescatan la importancia creciente de las OSC en las “redes de políticas públicas”, no se han encontrado en la bibliografía investigaciones que operen sobre las estrategias y los procesos de incidencia de los Think Tanks/ Institutos de investigación en políticas, en los niveles de gobierno subnacionales.

Metodología

La investigación adopta una metodología cualitativa y comparativa para indagar en los diferentes aspectos del proceso de incidencia de CIPPEC en los proyectos de reforma político-electoral en las provincias de Santa Fe y Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

En primer lugar, para reconstruir cada uno de los procesos de reforma analizados se recurrió a las versiones online de los diarios más relevantes en cada uno de los distritos. Para el caso santafesino estos fueron: La Capital, El Litoral y Rosario/12, mientras que para la Ciudad de Buenos Aires se recurrió a La Nación, Clarín y Página/12.⁸ Se prestó particular interés a las intervenciones de investigadores de CIPPEC a través de entrevistas, artículos de opinión o citas de sus trabajos sobre el tema. También se recurrió a las actas de las sesiones de la legislatura porteña y de la cámara de diputados de la provincia de Santa Fe.

En segundo lugar se analizaron documentos de CIPPEC sobre la reforma política, prestando especial atención a la posición de la organización respecto a la utilización de la Boleta Única como instrumento de votación, así como a la utilización de herramientas

tecnológicas en la emisión del voto. Además se analizaron documentos donde CIPPEC y otros think tanks analizan y revisan sus estrategias de incidencia.

Finalmente se realizaron entrevistas a miembros del área de Instituciones políticas de CIPPEC que participaron en la elaboración de los documentos analizados y que participaron en las audiencias convocadas por los ejecutivos para debatir las reformas, así como en las asesorías a las dependencias del Estado responsables de implementar y evaluar las reformas.

Acerca de CIPPEC

En este apartado se realiza una descripción del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento haciendo hincapié en los recursos organizacionales tanto a nivel de capital simbólico como organizacional, político y económico.

Consideramos que los actores se caracterizan por poseer ciertos intereses y por detentar recursos/capacidades para llevar adelante esos objetivos; a su vez, éstos elaboran y diseñan estrategias guiados por sus mapas cognitivos y normativas (Acuña, 2013).⁹ Por esta razón, creemos relevante dar cuenta de parte de la estructura organizacional de esta institución, así como los principios, nociones teóricas y metodologías que explican su accionar. En este sentido, es necesario mencionar que uno de los principales mecanismos de incidencia de la organización lo constituyen sus programas de políticas públicas. Las cuales se desarrollan en distintas áreas: Institucional, Estado y gobierno, Desarrollo Económico y Desarrollo social. A continuación describiremos cada una de ellas y desarrollaremos brevemente las investigaciones que las sustentan.

En primer lugar, se encuentra el área Institucional que está integrada por las direcciones de los distintos programas que despliega la institución, así como también la Dirección Ejecutiva. Su objetivo es el de mantener la independencia política de la organización y su capacidad de incidir en las políticas públicas del Estado (CIPPEC, 2017).

En segundo lugar, se encuentra el área de Estado y Gobierno que tiene como fin fortalecer las instituciones y la gestión pública. Para ello promueve sus programas de Justicia y Transparencia; Instituciones Políticas; Gestión Pública; Incidencia, Monitoreo y Evaluación, y Desarrollo Local (CIPPEC, 2017).

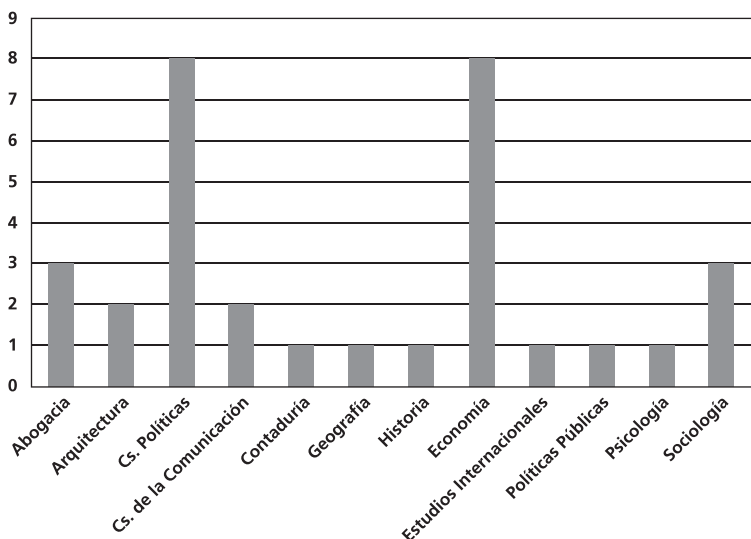
En tercer lugar, el área de Desarrollo Económico aspira a incidir en el estudio, el debate y la implementación de políticas públicas en torno al desarrollo económico. Sus profesionales afirman que si bien la Argentina se vio favorecida por una notable recuperación económica en los últimos años, no ha logrado alcanzar mayores estándares de equidad y desarrollo de lo que supo tener décadas atrás. Por último, se encuentra el área de Desarrollo Social. En la misma se destaca el rol del Estado para la promoción de la equidad.

Sobre la profesionalización de CIPPEC

Según un estudio de Vommaro (2011), en el año 2006 los profesionales que trabajan en CIPPEC mostraban un alto capital cultural en comparación a los miembros de otras ONG. La mayoría de sus trabajadores contaban con títulos de grado y se encontraban avanzando en otros estudios: “solamente el 5% es egresado de carreras terciarias no universitarias, mientras que el 5% tiene doctorado, el 13% lo está cursando, el 16% tiene maestría, el 18% la está cursando, el 13% hizo algún posgrado, el 16% tiene título de licenciatura y el 14% lo está cursando” (Vommaro: 121-122). En la actualidad, una década después de este estudio, si tomamos en cuenta el equipo de dirección, el equipo de investigadores principales e investigadores asociados de CIPPEC, podemos observar un avance cualitativo muy significativo en los estudios de sus profesionales: el 35,5% tiene un doctorado, el 3% lo está cursando, el 56,3% tiene maestría, y el 3% tiene alguna especialización de posgrado (CIPPEC, 2017).

Por otra parte, en 2006, las disciplinas cursadas se distribuían de la siguiente manera: “el 23% hizo ciencias económicas, 13% ciencias políticas, 10% relaciones internacionales, y 8%, derecho” (Vommaro: 121-122). Actualmente, como muestra el gráfico 3, el nivel de multidisciplinariedad de los trabajadores en CIPPEC se ha multiplicado. Entre las disciplinas que figuran en los antecedentes académicos de los profesionales podemos nombrar: Abogacía, Arquitectura, Cs. Políticas, Cs. de la Comunicación, Contaduría, Geografía, Historia, Economía, Estudios internacionales, Políticas Públicas, Psicología y Sociología (CIPPEC, 2017).

Gráfico 1. Cantidad de titulaciones de grado según disciplina.



Fuente: Elaboración propia.

Mientras que en 2006 los títulos preponderantes eran los asociados a las Ciencias Económicas con el 23%, seguidos por los títulos en Ciencias Políticas con el 10%; en 2017 tenemos una equidad entre ambas disciplinas con el 25% en las carreras de grado, y el 18,8% de títulos de posgrados en Ciencias políticas y el 15,6% de posgrados en Economía (CIPPEC, 2017).

En cuanto a la dependencia de las instituciones en las cuales se han formado, podemos afirmar el importante rol que juegan las universidades públicas en la formación de estos trabajadores. El 81% de los títulos de grado corresponden a dependencia estatal, con titulaciones procedentes de la UBA principalmente, y de otras universidades como la Universidad Nacional del Litoral o la Universidad Nacional de La Plata. El 19% restante corresponde a títulos de universidades privadas tales como la Universidad Torcuato Di Tella, del Salvador o de San Andrés.

Los casos estudiados: Actores e instituciones

Los casos de reforma política/electoral a nivel sub-nacional que se analizan revisten la importancia de contar con una presencia de CIPPEC en los procesos antes y después de las reformas, realizando diagnósticos y evaluando los resultados de las mismas. En ambos casos CIPPEC hizo hincapié en los efectos del cambio en los modelos de votación: en el caso de la reforma santafesina en la boleta única de papel y en el caso de CABA en la aplicación de un sistema de boleta electrónica. De este modo, los dos distritos nos brindan herramientas para entender la diversidad de actores que participaron de los procesos de reforma político/electoral con especial hincapié en el rol de los *think tanks*. Se muestra que cuando los principales actores políticos cuentan con posiciones muy fuertes para implementar una determinada política de una forma particular, la receptividad de los poderes públicos disminuye (Subirats, 1998; Moro, 2000) así como la capacidad de los *think tanks* para influir en la configuración de un determinado asuntos en la agenda pública (Gusfield, 2014). Cuando esto sucede sostenemos que estamos frente a un caso de incidencia fallida.

La reforma político-electoral en Santa Fe

En el caso santafesino el oficialismo eleva, a través del diputado Pablo Javkin del partido Coalición Cívica, un proyecto de reforma electoral que incluye la utilización de un sistema de boleta única en reemplazo de la tradicional lista sábana. La reforma político electoral formaba parte de la plataforma electoral del Frente Progresista, Cívico y Social en las elecciones provinciales del año 2007. La discusión sobre los mecanismos de votación estaba fuertemente instalada en la agenda política santafesina desde que en el año 2003 y gracias a la “ley de lemas”, el gobernador electo fue aquel que quedó en segundo lugar en la elección general¹⁰. En ese momento el gobernador Jorge Obeid se comprometió a derogar dicha ley lo cual permitió que cuatro años después el Frente Progresista acceda a la Casa Gris.

La principal innovación que presentaba el proyecto de reforma era la introducción de la boleta única en papel como instrumento de votación en reemplazo de la “lista sábana”. De todos los modelos de lista única posibles (CIPPEC: 2009) se optó por el modelo que incluye una boleta troquelada por cada categoría de votación. A su vez esta boleta incluye la imagen del primer candidato y el nombre del partido o frente por el cual se postula. Cada una de estas categorías está identificada por un color determinado y posee una urna distintiva identificada con ese mismo color para facilitar el recuento.

En entrevistas, los funcionarios utilizaban como ejemplo las experiencias de distintos países desarrollados que han sido sumamente satisfactorias en la utilización de este tipo de boletas. El gobierno asienta su discurso también en el saber experto que avala la utilización de este sistema de votación. Aquí CIPPEC jugó un rol importante ya que participó como ONG experta en cuestiones electorales e institucionales en los procesos de discusión, elaboración, implementación y evaluación de la reforma electoral. Cabe destacar que esta participación no ha sido cubierta de igual manera por los distintos medios de comunicación: mientras el diario *El Litoral* incluye varias entrevistas y artículos de opinión escritos por investigadores de CIPPEC, así como recomendaciones e instructivos de votación elaborados CIPPEC. *Rosario/12* y *La Capital* por su parte, no incluyen a CIPPEC en ninguno de sus artículos que cubren el proceso de reforma política. Tampoco incluyen notas sobre las evaluaciones que CIPPEC realiza para el gobierno provincial en las elecciones posteriores a la primera implementación de la Boleta única.

La oposición legislativa no actuó de forma homogénea durante la discusión parlamentaria de la reforma. En ese momento, la oposición estaba compuesta principalmente por el kirchnerismo y por un espacio disidente del peronismo no kirchnerista cuya figura principal era el ex gobernador Carlos Reutemann. La oposición más férrea al proyecto provino del bloque kirchnerista el cual argumentaba la dificultad de enseñar a la ciudadanía a utilizar un nuevo instrumento de votación en menos de seis meses,¹¹ en el desconocimiento por parte de los electores de cómo se compone la lista en su totalidad¹² y que potencia las individualidades por sobre las construcciones colectivas debido a la forma en que es presentada la oferta electoral. El partido justicialista por su parte si bien en principio rechazaba la propuesta de reforma, terminó apoyándola por dos razones: en primer lugar debido a la dispersión que genera la Boleta Única a través del aumento del “voto cruzado”. Uno de los principales incentivos de los partidos para sostener un sistema de lista sábana es el “efecto arrastre” que los líderes ejercen “hacia abajo”. El peronismo llegaba a las elecciones de 2011 dividido y sin un candidato fuerte para las elecciones a gobernador que permitiese ese arrastre. Por lo tanto, los senadores santafesinos, así como los líderes comunales, resolvieron privilegiar sus construcciones locales apostando al voto cruzado que les permitiese conservar sus territorios aun a costa de no ganar la provincia. En segundo lugar, el peronismo ayudó a destrabar la discusión por el presupuesto provincial que se trató en la misma sesión que la Reforma.

Es en ese momento, de acuerdo a lo que comentó una de las investigadoras de CIPPEC entrevistadas, en que el gobierno santafesino se puso en contacto con la organización en busca de apoyo técnico para implementar la nueva ley. Según la entrevistada el gobierno no contaba con las capacidades estatales necesarias para la reglamentación e implementación de la boleta única y buscaron apoyo en el único centro privado de *expertise* que tenía trabajos publicados al respecto. En una primera instancia CIPPEC trabajó en el diseño de las boletas, las urnas y el sistema de votación en general, realizando experimentos con distintos modelos de boleta única y testeando la experiencia de los votantes. Luego midió la experiencia de los votantes durante el día de la votación. El vínculo con el gobierno santafesino aún continúa al punto que, durante las elecciones de 2017, investigadores de CIPPEC estuvieron midiendo la utilización de algunos mecanismos tecnológicos aplicados al conteo de votos en los municipios de Casilda y Las Parejas.

Además, como ya se señaló, CIPPEC a través de algunos de sus investigadores participó en el debate público a partir de notas periodísticas publicadas en distintos diarios. También elaboraron manuales para los electores y para las autoridades de mesa que fueron impresos y distribuidos gratuitamente por el gobierno provincial.

La reforma político-electoral en CABA. Un caso de incidencia fallida.

El caso de la reforma político-electoral en la Ciudad de Buenos Aires se dio en el marco del segundo gobierno de PRO (y de su líder y futuro presidente de la nación Mauricio Macri). PRO es un partido de derecha joven en la política argentina. Surgido al calor de la crisis política, económica y social de 2001 ha tenido desde su creación distintas y heterogéneos grupos en su seno (Morresi y Vommaro, 2015) que van desde políticos profesionales provenientes del radicalismo y del peronismo, hasta profesionales provenientes del mundo de las organizaciones no gubernamentales. Esto le daba al partido una posición privilegiada de acceso a distintos *think tanks* para diseñar y planificar políticas públicas. Incluso han sido fundamentales para comprender el proceso de creación de la fundación Pensar (*think tanks* orgánico del partido) y la forma en que se articula con el trabajo de los funcionarios y legisladores del partido (Echt, 2019). Si bien la implementación de una reforma política en la ciudad no formaba parte de la plataforma del partido el 18 de septiembre de 2014 la legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires aprobaba la ley n° 4894, elevada por el ejecutivo local, en la cual se adoptaba, para adecuarse a la normativa nacional, un sistema de Primarias Abiertas simultáneas y Obligatorias (PASO) para dirimir las internas dentro de los partidos, coaliciones o frentes que se presenten. Además introducía el uso de la boleta única como instrumento de votación basándose en las experiencias exitosas de las provincias de Santa Fe, Córdoba y Salta.

En el anexo II de dicha ley se abrían las puertas a la utilización de innovaciones tecnológicas en el proceso electoral siempre y cuando se cumplieren ciertos requisitos.¹³ Este punto generó mayor tensión en la sesión en la cual se aprobó la ley, que el resto de

los puntos tratados. La boleta única fue aprobada casi por unanimidad (solo se opusieron dos legisladores de partidos de izquierda) mientras que la incorporación de tecnologías encontró la oposición de una parte importante de la bancada del Frente para la Victoria.

Este punto trajo discrepancias entre CIPPEC y el gobierno de la ciudad. Según lo que han informado los miembros de CIPPEC entrevistados, en este caso la participación de la organización fue menos activa que en el caso de reforma santafesino. Luego de unas pocas reuniones con miembros del gabinete porteño en las cuales los investigadores del *think tanks* plantearon sus reservas respecto a la utilización de herramientas electrónicas en la votación, no volvieron a ser convocados para participar en los procesos de reglamentación e implementación de la nueva ley. En este caso la estrategia de incidencia de CIPPEC estuvo más orientada a la participación en el debate público a través de notas de opinión en diarios donde dejaban en claro su posición sobre los medios electrónicos de votación así como los argumentos en los cuales la sostienen. También elaboraron documentos sobre los impactos político-institucionales de las formas de votar.

Cabe señalar que el secretario de reforma política (que fue el encargado de la redacción de ambas leyes) en ese momento era el ex director ejecutivo de CIPPEC, Nicolás Ducoté. En una primera instancia se podría pensar que este nexos redundaría en una posición privilegiada de CIPPEC a la hora de formular e implementar las reformas, sin embargo primó la posición “política” del partido de gobierno a la hora de impulsar ciertos aspectos, como por ejemplo la incorporación de tecnologías en el proceso electoral.

Estas limitaciones permiten identificar lo que entendemos como un caso de incidencia fallida. Se entiende por un caso de incidencia fallida aquel en que una OSC que busca incidir sobre un aspecto determinado de la política pública logra avanzar en sus objetivos parcialmente, por ejemplo, incorporando ciertos temas en la agenda pública, siendo invitados por medios masivos para presentar y exponer sus puntos de vista, o incluso siendo convocados por organismos gubernamentales para participar en distintas instancias del debate público, pero por alguna razón dicha participación no logra consolidar los puntos de vista de la organización en el resultado de la política, sino que los lazos con los tomadores de decisión son cortados de forma más o menos abrupta.¹⁴ En el caso analizado podemos ver cómo otros intereses son puestos en juego a la hora de determinar la decisión final del ejecutivo porteño y llevan a desestimar la posición de CIPPEC respecto a la aplicación de medios electrónicos de votación. La decisión del oficialismo ya estaba tomada y la posición del *think tanks* fue consultada con el fin de legitimarla. La presencia de personas ligadas fuertemente a la organización en puestos claves para la reforma da cuenta de que el capital simbólico de las OSC (en este caso la *expertise* respecto a temas de reforma política) puede atraer a actores gubernamentales con el fin de legitimar sus propias posiciones, mas no se traduce necesariamente en capital político de la organización ni en capacidad política para motorizar iniciativas propias.

Conclusiones

Los dos casos observados permiten aprehender los alcances y límites de la incidencia de los centros privados de expertise en el proceso de la política pública. Por un lado, la creciente presencia en los medios de comunicación de profesionales de estas instituciones permite contribuir a la formación de una agenda, política y mediática, donde los *think tanks* pueden impulsar con fuerza sus ideas, opiniones y propuestas. A la vez la capacidad de CIPPEC para convocar y reunir en un mismo espacio a actores políticos de distintos sectores e ideologías contribuye a potenciar su capacidad de incidir sobre distintos gobiernos, e incluso de continuar trabajando con ciertas áreas de los ejecutivos subnacionales aun cuando haya un cambio de color político en la administración. La elaboración de propuestas contribuye a que los gobiernos busquen en CIPPEC asesoramiento en áreas en las cuales los partidos políticos no cuentan con cuadros entrenados o lo suficientemente capacitados, por lo tanto la presencia de expertos provenientes de *think tanks* puede contribuir al fortalecimiento de las capacidades estatales a nivel subnacional.

Por otra parte, y como ha afirmado un ex investigador de CIPPEC que, al momento de la investigación se desempeñaba en la función pública, si bien es cierto que CIPPEC hoy tiene una presencia fuerte en el debate público, esta es notablemente menor a la de algunos *think tanks* en otros países, por ejemplo la fundación Getulio Vargas en Brasil. La cantidad de profesionales que trabajan en cada área de CIPPEC le impide proveer de cuadros a los gobiernos que así lo requieren. Las formas de contratación, por su parte, impiden que los investigadores se dediquen de forma exclusiva a su actividad dentro de la organización, o que al menos su investigación dentro de CIPPEC sea su actividad principal. No obstante esta debilidad en cuanto los “recursos organizacionales” (Leiras, 2007), CIPPEC es el principal *think tanks* de la Argentina en cuanto a su capacidad de incidir efectivamente sobre las agencias gubernamentales, lo cual habla de un largo camino a recorrer por parte de las demás organizaciones del sector.

Pero, ¿cómo se relaciona esto con la relevancia que le dimos a los institutos de investigación en políticas al principio del artículo? Si observamos con atención cuáles fueron los principales *think tanks* que proveyeron conocimiento experto para las reformas aplicadas durante los años noventa podemos observar que la mayoría (CEMA, FIEL, Fundación Mediterránea) son *think tanks* económicos, es decir *think tanks* orientados principalmente a realizar recomendaciones de política económica. CIPPEC, surgido al calor de la crisis política, económica y social de 2001, es una organización novedosa para el mundo de los *think tanks* en Argentina. La diversidad de áreas que abarca y las distintas estrategias mediante las cuales busca incidir en el proceso de la política pública no tienen antecedentes en el país. Esta puede ser una explicación posible a esta aparente paradoja.

Por último, cabe agregar la importancia de avanzar en propuestas teórico-metodológicas que permitan abordar analíticamente los casos de incidencia fallida en la política pública por parte de las OSC en general y de los *think tank* en particular. La propia definición de incidencia con la cual trabajamos peca de carecer de una capacidad explicativa lo suficientemente robusta como para identificarla en aquellos casos en los cuales fracasó la estrategia de la organización que es el foco de nuestro análisis. En este sentido es una dificultad de no fácil solución ya que dicha definición posee un sesgo que lleva a las investigaciones a centrarse en los casos positivos. Cabe preguntarse entonces si puede efectivamente hablarse de incidencia en los casos no exitosos. La experiencia de CIPPEC, en el caso de la reforma político-electoral de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, nos permitió avanzar en la definición y conceptualización de los procesos de incidencia fallida, no obstante es necesario relevar otras experiencias para ampliar la capacidad explicativa de dicha formulación.

¹El autor quiere agradecer a Gabriel Vommaro, Mariana Gené, Martín Armelino, Victoria Ortiz de Rozas, Nadia Tuchsznaider, Juan Grandinetti, Francisco Longa y a dos evaluadores anónimos por los valiosísimos comentarios a versiones previas de este texto. De más esta decir que todos los errores y omisiones corren por cuenta de quien escribe.

²En el trabajo citado Marcelo Leiras (Leiras 2007b) realiza un excelente y completísimo *racconto* de los debates sobre la incidencia política de la sociedad civil en la literatura especializada. Dicho trabajo forma parte de un libro compilado por Carlos Acuña y Ariana Vacchieri en el cual se recogen y analizan distintas estrategias de incidencia de organizaciones de la sociedad civil en temas como protección del medio ambiente, derechos humanos y salud sexual y reproductiva.

³Si bien el análisis comparativo entre *think tanks* partidarios y *think tanks* autónomos excede el alcance del presente artículo, se espera que el presente trabajo sirva de insumo para futuras investigaciones que se propongan contraponer sus recursos, estrategias y redes.

⁴El término inglés *advocacy* suele ser traducido como incidencia. De este modo, de aquí en adelante está será la definición de incidencia con la cual trabajaremos.

⁵Para una discusión detallada sobre el concepto de capacidad estatal ver: Bertranou: 2015, Chudnovsky: 2015 y Completa: 2017.

⁶Esto no significa que el tema haya estado ausente del debate hasta ese momento sino que la reforma impulsada por el kirchnerismo, y aprobada con urgencia por el congreso antes de que el oficialismo pierda la mayoría legislativa, volvió a colocarlo en el centro de la agenda. Un buen *racconto* de los principales tópicos de discusión sobre reforma política desde el retorno a la democracia se encuentra en Cueli (2004) y para proyectos de reforma en el nivel provincial en Dieguez (2004).

⁷Se entiende por territorialización de la política a “la centralidad adoptada por los clivajes territoriales en detrimento de los clivajes partidarios o corporativos que se observan en la Argentina desde la vuelta a la democracia” (Ortiz de Rozas, 2017).

⁸En cada uno de los casos se seleccionó a los dos diarios de mayor tirada: Clarín y La Nación para la Ciudad de Buenos Aires (ambos son a también los dos periódicos de mayor tirada a nivel nacional) y La Capital y El Litoral para la Provincia de Santa Fe. Página 12 y Rosario 12 fueron elegidos por brindar un importante contrapunto respecto a los otros medios seleccionados ya que su línea editorial es abiertamente afín al peronismo kirchnerista, el principal grupo político de la oposición en los dos casos analizados.

⁹“Mientras que por “capacidad” entendemos la habilidad de comportarse de una manera, de cumplir una función o tarea y/o de alcanzar un objetivo, consideramos a los “recursos” como bienes materiales, simbólicos, organizacionales, políticos, humanos, etc., que son necesarios para generar capacidades” (Acuña y Chudnovsky, 2013: 42).

¹⁰La ley de Lemas, sancionada por el congreso santafesino en 1990 y derogada en 2004, establecía un sistema de doble voto simultáneo donde cada partido o alianza es un lema que a su vez puede tener varios sublemas (candidatos que compiten en la elección). En el recuento los votos de cada sublema se suman al sublema ganador.

¹¹La sesión legislativa en la que se aprobó la reforma que incluía la utilización de la Boleta Única para las elecciones a gobernador, tuvo lugar el 29 de diciembre de 2010 y dichas elecciones se llevaron a cabo en junio de 2011.

¹²La Boleta Única, al contar con un espacio limitado para presentar toda la oferta electoral, ofrece el nombre y la foto de los primeros candidatos de cada partido además de la insignia partidaria. En los establecimientos de votación se deben encontrar disponibles en un lugar fácil de ubicar para el elector las listas completas con todos sus integrantes para ser consultadas.

¹³Según el artículo 24 del Anexo II de la ley 4894 dichos requisitos son: a. Accesibilidad para el/la votante b. Auditable c. Comprobable físicamente d. Robusto e. Confiable f. Simple g. Íntegro h. Eficiente i. Estándar j. Documentado k. Correcto l. Interoperable m. Recuperable ante fallas n. Evolucionable o. Escalable p. Privacidad q. Seguridad informática r.- Capacitación in situ.

¹⁴Es importante diferenciar lo que se denomina aquí como “casos de incidencia fallida” de aquellos en los cuales una organización que busca incidir sobre las decisiones de política no logra incorporar sus temas o propuestas en la agenda pública ni es tomada en cuenta por los policymakers. En esos casos, en los cuáles las propuestas de la organización quedan en letra muerta y su voz no recibe ningún eco o respuesta, es mejor hablar de no-incidencia.

Referencias bibliográficas

Abelson, Donald (2006) “¿Alguien está escuchando? Evaluando la influencia de los *Think tanks* en las políticas” En: A. Garcé y G. Uña (comps) *Think tanks y políticas públicas en América Latina*. Buenos Aires: Prometeo, 2006: 15-50.

Acuña, Carlos (2009) “Análisis comparativo de cuatro estudios de caso sobre institutos de investigación de políticas (o *think tanks*) en México, Brasil, Ecuador y Uruguay”. En V. Weyrauch (comp) *Acercando la investigación a las políticas públicas en América Latina* Buenos Aires: CIPPEC, 2009:5-82.

Acuña, Carlos y Mariana Chudnovsky (2013) “Cómo entender las instituciones y su relación con la política: lo bueno, lo malo y lo feo de las instituciones y los institucionalismos”. En: Carlos H. Acuña (Comp.) *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina*. Buenos Aires, Siglo XXI: 19-67.

Andrews, Kenneth y Bob Edwards (2004) “*Advocacy organizations in the U.S political process*”, *Annual review of sociology* 30:479-506.

Braun, Miguel; Mariana Chudnovsky, Nicolás Ducoté y Vanesa Weyrauch (2006) “Lejos de Thinktanklandia: los institutos de investigación en políticas en los países en desarrollo”. En A. Garcé y G. Uña (comps) *Think tanks y políticas públicas en América Latina*. Buenos Aires: Prometeo, 2006: 69-110.

Beltrán, Gastón y Luciana Strauss (2011) “Expertos y dinámicas “organizacionales”: racionalidad limitada y consecuencias no buscadas en la Argentina de los años noventa”. En: S. Morresi y G. Vommaro, comps. *Saber lo que se hace: expertos y política en Argentina*. Buenos Aires: Prometeo, 2011: 339-364.

Bertranou, Julián (2015) “Capacidad estatal: Revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate”. En: *Revista Estado y políticas públicas* N°4:37-59.

Camou, Antonio (2006) “El Saber detrás del Trono. Intelectuales-expertos, tanques de pensamiento y políticas económicas en la Argentina democrática (1985-2001)”. En: A. Garcé y G. Uña (comps) *Think tanks y políticas públicas en América Latina*. Buenos Aires: Prometeo, 2006: 139-176.

Chudnovsky, Mariana (2015) *Capacidades estatales. Diez textos fundamentales*. Buenos Aires, Corporación Andina de Fomento

Completa, Enzo (2017) “Capacidad estatal ¿Qué tipo de capacidades y para qué tipo de Estado?” *PostData. Revista de reflexión y análisis político* 22 (1): 111-140

Cueli, Hugo (2004) “Reforma política y reforma del Estado”. En: M.Tula (ed.) *Aportes para la discusión de la Reforma Política bonaerense*. Buenos Aires: Prometeo, 2004: 191-200.

Diéguez, Gonzalo (2004) “Los proyectos sobre Reforma Política en la Legislatura bonaerense”. En: M.Tula (ed.) *Aportes para la discusión de la Reforma Política bonaerense*. Buenos Aires: Prometeo, 2004: 201-211.

Ducoté, Nicolás (2006) “El desarrollo de algunas Capacidades Internas Críticas para la incidencia efectiva de los Think tanks en políticas públicas”. En: A. Garcé y G. Uña (comps) *Think tanks y políticas públicas en América Latina*. Buenos Aires: Prometeo, 2006: 221-244.

Echt, Leandro (2019) “Think tanks partidarios: ¿conocimiento para política pública o activismo político? El caso de la Fundación Pensar y PRO en Argentina”. En: *Revista SAAP*, 14 (1), 75-103

Garcé, Adolfo y Gerardo Uña (2006) *Think tanks y políticas públicas en América Latina: dinámicas globales y realidades regionales*. Buenos Aires. Prometeo.

Garcé, Adolfo (2014) “Regímenes Políticos de Conocimiento: Construyendo un nuevo concepto a partir de eventos de cambio seleccionados en políticas públicas del gobierno de Tabaré Vázquez (Uruguay, 2005-2009)”. *Revista de Ciencia Política* 34 (2): 439-458

Gusfield, Joseph P. (2014) *La cultura de los problemas públicos. El mito del conductor alcoholizado versus la sociedad inocente*. Buenos Aires, Siglo XXI.

Heredia, Mariana (2011) “Los centros privados de expertise en economía: dinámica y continuidad de un nuevo actor político en Argentina”. En: S. Morresi y G. Vommaro (comps) *Saber lo que se hace: expertos y política en Argentina*. Buenos Aires: Prometeo, 2011: 297-338.

Leiras, Marcelo (2007a) “La incidencia de las organizaciones de la sociedad civil en las políticas públicas. Definiciones, explicaciones y evaluaciones de la literatura especializada local e internacional”. En: C. Acuña y A. Vacchieri (comps) *La incidencia política de la sociedad civil* Buenos Aires, Siglo XXI, 2007: 17-65.

Leiras, Marcelo (2007b) “Observaciones para el análisis y la práctica de la incidencia”. En: C. Acuña y A. Vacchieri (comps) *La incidencia política de la sociedad civil*. Buenos Aires, Siglo XXI, 2007: 67-85.

Moro, J. (2000) “Problemas de agenda y problemas de investigación”. En: Cora Escolar a, (comp). *Topografías de la investigación. Métodos, espacios y prácticas profesionales*. Buenos Aires: Eudeba, 2000: 113-138

Morresi, Sergio Gabriel Vommaro, comps (2011) *Saber lo que se hace: expertos y política en Argentina*. Buenos Aires: Prometeo.

Ortiz de Rozas, Victoria (2017) “La democracia argentina en clave subnacional: nuevos objetos de estudio sobre el Estado, los partidos políticos y las élites políticas”.

Mauro, Sebastián y Victoria Ortiz de Rozas *Política subnacional en Argentina. Enfoque y perspectivas*. Buenos Aires: Eudeba, 2017: 33-54.

Pereyra, Sebastián (2013) *Política y transparencia: la corrupción como problema público*. Buenos aires: Siglo XXI.

Pinilla, Juan Pablo (2012) “Think tanks, saber experto y formación de agenda política en el Chile actual”. *Polis, Revista de la Universidad Bolivariana*, 11 (32): 119-140.

Roitter, Mario e Inés González Bombal (2000) *Estudios sobre el sector sin fines de lucro en la Argentina*. Buenos Aires: CEDES.

Salamon, Lester y Helmut Anheir (1996) *The emerging of non-profit sector: An overview*. Manchester: Manchester University Press

Thompson, Andrés (1994) *Think tanks en la Argentina: Conocimiento, instituciones y política*. Buenos Aires: CEDES.

Vecchioli, Virginia (2011) “Expertise jurídica y capital militante: los abogados de Derechos Humanos en Argentina”. En: S. Morresi y G. Vommaro (comps) *Saber lo que se hace: expertos y política en Argentina*. Buenos Aires: Prometeo, 2011: 173-210.

Weyrauch, Vanesa (2009) *Acercando la investigación a las políticas públicas en América Latina*. Buenos Aires: CIPPEC.

Fuentes

Calvo, Ernesto y Marcelo Leiras (2011) *La forma de votar importa. El impacto de los nuevos instrumentos de votación en la conducta electoral en las provincias argentinas*. Buenos Aires: CIPPEC.

Mustapic, Ana María y Fernando Straface (2009) “La boleta única mejora la reforma política”. *Documento de Políticas Públicas / Análisis* N°69. Buenos Aires: CIPPEC.

Mustapic, Ana María, Gerardo Scherlis y Marta Page (2010) *Boleta única. Agenda para avanzar hacia un modelo técnicamente sólido y políticamente viable*. Buenos Aires: CIPPEC.

Mustapic, Ana María, Gerardo Scherlis y María Page (2011) “De colectoras, espejos y otras sutilezas. Claves para avanzar hacia una oferta electoral más transparente”. *Documento de Políticas Públicas/Recomendación* N°90. Buenos Aires: CIPPEC

Pomares, Julia y Soledad Zárate (2014) “Cambios en la forma de votar: la primera elección provincial completa de un sistema electrónico de votación. Salta, 2013”. *Documento de Políticas Públicas / Recomendación* N°130. Buenos Aires: CIPPEC.

Pomares, Julia, María Page y Julieta Lenarduzzi (2015) “El sistema de Boleta Única en Santa Fe: Una evaluación de su desempeño en las elecciones de 2015”. *Documento de Políticas Públicas/Análisis* N°157. Buenos Aires: CIPPEC.

Pomares, Julia, Marcelo Leiras, María Page, Soledad Zárate y Josefina Mignone (2016) “Reforma electoral 2016: Propuestas para fortalecer la equidad y la transparencia de las elecciones”. *Documento de Políticas Públicas/Recomendación* N°171. Buenos Aires: CIPPEC

Tula, María Inés (2006) ¿Por qué la lista sábana tiene mala prensa? Buenos Aires: CIPPEC.

Tula, María Inés; Úrsula Eyherabide y Luciano Lozada Castro (2006) “Informe de observación electoral con voto electrónico. Experiencia en el municipio de Montecarlo, provincia de Misiones”. CIPPEC, Buenos Aires.

Cómo citar este artículo:

Dragún, Nahuel (2023) “Análisis de las estrategias de incidencia de los *think tanks* en las políticas públicas. El caso de CIPPEC y los procesos de reforma política en el nivel subnacional”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* vol. 13 N°25: 163-182

Buscando las huellas de una proto-planificación del desarrollo en Bolivia

Searching for the footsteps of a proto-planning of development in Bolivia

Víctor Hugo Perales Miranda

Sociólogo. Magíster en Gestión Integral de Recursos Hídricos por la Universidad Mayor de San Simón, Cochabamba; Master en Historia de América Latina por la Universidad Pablo de Olavide, Sevilla; candidato a Doctor en Historia y Estudios Humanísticos, Universidad Pablo de Olavide. Docente de la Carrera de Sociología, Universidad Mayor de San Andrés (UMSA), La Paz. victorhugo76@gmail.com

Natalia Rocha Gonzales

Estudiante de Sociología en la Universidad Mayor de San Andrés (UMSA) La Paz. natalia.rocha2001@gmail.com

Resumen: En el presente trabajo realizamos un balance del surgimiento de la planificación del desarrollo y la pertinencia de pensar en una *proto-planificación* en Bolivia. Para ello, se hace un recorrido histórico a través de la revisión de documentos destacados por su papel en la construcción del *horizonte de nación*, realzando las *huellas de la proto-planificación* en ese proceso. Identificamos tres *huellas de la proto-planificación* que permanecen como constantes en la historia boliviana posterior: la necesidad de conectarse con el Oriente del país, la diversificación productiva orientada hacia la agricultura industrial y la sustitución de importaciones. Finalmente, exploramos la articulación existente entre las *huellas de la proto-planificación* y el *Plan Bohan* (1942), como inicio formal de la planificación del desarrollo en Bolivia.

Palabras clave: proto-planificación – planificación del desarrollo – Plan Bohan – horizontes de nación – desarrollo

Abstract: *This article presents a balance of the emergence of development planning in Bolivia as well of the relevance of thinking about proto-planning as it antecedent, through an analysis of historical documents that played a significant role in the shaping of the nation's horizon, highlighting the traces of proto-planning in that process. We identified three footprints of proto-planning that re-*

Fecha de recepción:

10.1.23

Fecha de aceptación:

18.5.23

main as constants in Bolivian history: the need to connect with the eastern region of the country, productive diversification oriented towards industrial agriculture, and import substitution. Finally, we explore the articulation between proto-planning and the Bohan Plan (1942) as the formal beginning of planning of development in Bolivia.

Keywords: *proto-planning - development planning - Plan Bohan - nation's horizons - development*

Introducción

El informe de la misión norteamericana de 1942 encabezada por Merwin Bohan, denominado el *Plan Bohan* (Departamento de Estado de EE.UU., 1943) fue, en términos estrictos, un programa de cooperación de Estados Unidos de Norteamérica con Bolivia; suele ser considerado el parteaguas de la planificación del desarrollo en Bolivia. Esto se debe a que esgrimió las líneas estratégicas del desarrollo que han sido retomadas en los planes posteriores. También dejó sentadas las bases para la creación de la *Corporación Boliviana de Fomento*, órgano promotor y ejecutor de las medidas recomendadas en el *Plan Bohan*, verificada en el marco del Pacto Social del 11 de septiembre de 1942 (Leyes de Bolivia, 1967). No obstante, la planificación del desarrollo encarada por el Estado boliviano se inició formalmente con la elaboración del *Plan Guevara* (1955), después de la Revolución Nacional de 1952. Desde aquel entonces el devenir histórico del país ha sido atravesado por una serie de planes, desde el *Plan Eder* (1956) hasta el *Plan de Desarrollo Económico y Social (2021-2025) Reconstruyendo la Economía para Vivir Bien, Hacia la Industrialización con Sustitución de Importaciones* (2021).

Sin embargo, éstos no solamente deben entenderse como un conjunto de documentos burocráticos desconectados de la realidad concreta y el recorrido histórico del país. La planificación del desarrollo implica más que un conjunto articulado de políticas públicas; contiene dentro de sí los horizontes de nación que se encuentran conectados con los ciclos históricos del país (Rivera 1993). Pero, ¿es posible la existencia de horizontes de nación antes de los planes? Naturalmente, es de suponer que mucho antes de su existencia formal ya existían horizontes de nación, engarzados en líneas rectoras hacia el desarrollo; incluso admitiéndose que la palabra *desarrollo* es un concepto creado a mediados del siglo XX, y por tal inexistente en el siglo XIX, donde más bien el concepto en boga era el de *progreso* (Moreira Pinargote 2019; Cuervo 2010; Valcárcel 2006). Además, las líneas rectoras hacia el desarrollo incluían una serie de medidas concretas para alcanzar dicho

horizonte nacional. Por tal motivo, la revisión histórica de la planificación del desarrollo en Bolivia no puede comenzar desde el primer plan formalmente formulado.

En el presente trabajo nos arriesgamos a plantear la necesidad de una mirada de larga data que trascienda el formalismo del término ‘planificación’ para dar cuenta de procesos más amplios e ideas más profundas sobre lo que implica la construcción de la idea de Estado, la misión y visión que una administración o grupo de personas plantea para un determinado territorio y población. Para ello, utilizamos el método histórico a través de la revisión sistemática de fuentes secundarias que tuvieron importancia para la construcción de los horizontes de la nación boliviana. No obstante, reconocemos que la idea de gestión de políticas públicas en el territorio de lo que hoy llamamos Bolivia ha sido ya desarrollada en un ensayo de Carlos Mesa (2014). Empero, la diferencia con esta propuesta es que no solo nos centramos en las políticas públicas, sino en la construcción de la idea de la visión y misión de lo que es Bolivia y/o hacia donde se pretendió enrumbarla. Así, proponemos encarar la historia del país desde una mirada crítica, trascendiendo la recapitulación irreflexiva para identificar continuidades en los imaginarios de nación. Es importante resaltar que los trabajos actuales no se atreven a conectar la historia de la planificación oficial con los precedentes históricos anteriores al Plan Bohan. Dicha mirada hace que se diluyan las continuidades históricas que atraviesan el devenir del país. Esta es una problemática importante a la que sin duda estamos llamados permanentemente a reflexionar, con mayor razón si el bicentenario de la creación de Bolivia que se avecina nos impone dicho reto.

Considerando esto, sostenemos que en Bolivia existió una *protoplanificación* antes de la consolidación formal de la planificación del desarrollo expresada en el llamado *Plan Bohan* (1942). Aunque no se redactaron planes como tal, en los gobiernos del siglo XIX y principios del siglo XX se produjeron documentos históricos que denotan la existencia de diversos horizontes de nación. A su vez, también es posible vislumbrar detrás de las políticas públicas ejecutadas horizontes de nación con direcciones cambiantes hacia el progreso/desarrollo. Pero, resulta insulso dividir la historia de Bolivia en un antes y después de la consolidación de la planificación del desarrollo, como si fuesen dos periodos inconexos y excluyentes entre sí. En ese sentido, proponemos que el *Plan Bohan* (1942) no significó una ruptura con la tradición existente, sino un *continuum* donde se articularon y reformularon muchos de los horizontes de nación anteriormente formulados. Aunque el *Plan Bohan* (1942) sea el hito que inauguró oficialmente la planificación del desarrollo en Bolivia, no podemos ignorar las *huellas* que trazó la protoplanificación en la construcción del *horizonte de nación* y el desarrollo del país.

En ese sentido, el presente trabajo se encuentra dividido en tres secciones. En la primera sección realizamos un balance histórico-teórico del surgimiento de la planificación, el desarrollo y la pertinencia de pensar en una suerte de protoplanificación. Después, rea-

lizamos un recorrido en la historia de Bolivia desde 1825 hasta 1942, realzando aquellas *huellas de la protoplanificación* relevantes para comprender la construcción de los *horizontes de nación* posteriores en nuestra historia. Finalmente, exploramos la articulación existente entre el devenir de la protoplanificación en Bolivia y el *Plan Bohan* (1942), el inicio formal de la planificación del desarrollo en el país. Vamos a rastrear las *huellas de la protoplanificación* y su influencia en la consolidación del *horizonte de nación* retratado en la planificación del desarrollo del país.

I. La ‘planificación del desarrollo’ antes del desarrollo y la planificación

Durante el siglo diecinueve se fue cristalizando la idea de conformación de estados nación en Europa y América. Se trató de una ardua refriega por consolidarse territorios en medio de un mundo en el que la confrontación bélica se imponía como la manera de resolver conflictos. Hacia la segunda mitad de este siglo ese escenario conflictivo y a la vez de construcción, se fue amalgamando con el despliegue de la llamada Segunda Revolución Industrial, que demandó una particular configuración de lo que Wallerstein (2011) denominó como *sistema-mundo*. El peso político y económico de ciertos estados nación configuró un nuevo sistema de hegemonías en detrimento de muchos territorios africanos y asiáticos que fueron anexados como colonias de estados nación europeos y de los Estados Unidos de Norteamérica. Al mismo tiempo, de manera incipiente los recién conformados estados latinoamericanos pasaron a tener ciertos niveles de dependencia, ya no directamente política, sino más bien económica, la cual se afinaría de manera más acendrada hacia los inicios del siglo XX. Lo propio padecían ciertos estados europeos que habían quedado rezagados de la égida de amasar el poder económico y el político a través de la economía, como fue el caso de países como Rusia y España. La planificación del desarrollo surgió formalmente a inicios del siglo XX en la ahora extinta Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). Consistió en un procedimiento mediante el cual se organizaban información, medios, recursos materiales y humanos para establecer un camino prospectivo a fin de garantizar la consecución de metas, objetivos y resultados en el corto, mediano y largo plazo. Es decir, se trataba de un mecanismo de gestión administrativa estatal que permitía crear las condiciones políticas y económicas sobre las cuales debía construirse el socialismo (Martínez Cortiña 1967). De hecho, el estado de los medios de producción y las características de la misma formación económica social de la otrora URSS presentaban un desarrollo del capitalismo tan incipiente en sus inicios, que para emprender la tarea de la construcción del socialismo previamente requería de edificar capacidades productivas que en principio eran inexistentes en aquel entonces. Algunos ejemplos de ello son las condiciones energéticas, la mecanización industrial y del agro, la organización del sistema educativo soviético (Lenin 1973).

Si bien la mirada soviética se centró en la construcción de herramientas e instrumentos de planificación del desarrollo como medio para alcanzar las condiciones productivas que permitieran el desarrollo del socialismo como su preciado objetivo, la planificación del desarrollo fue extrapolable a los sistemas económicos capitalistas. Así, en la década de 1950 la planificación del desarrollo se extendió a gran parte del planeta, principalmente a aquellos países que se identificaban abiertamente con el capitalismo. En el caso de Estados Unidos, la adopción de la planificación del desarrollo fue de vital importancia para erigir el Estado de Bienestar. A su vez, tanto el modelo de planificación como la vía legítima para alcanzar el desarrollo fueron extrapolados a la región de América Latina (Valcárcel 2006). En el caso concreto de Latinoamérica, la planificación del desarrollo estuvo signada por las teorías de la modernización (Rostow 1970; Hirschman 1958), desde las cuales se pensó trazar el camino del desarrollo a través de la construcción de economías industrializadas. Esto propició la creación de la Comisión Económica Para América Latina y El Caribe (CEPAL) en 1948, institución desde la cual se elaboró teoría del desarrollo concreta para la región.

El concepto de desarrollo se trata de una abstracción que surge en un particular contexto histórico. De hecho, la idea queda muy bien asentada cuando en el periodo inmediato posterior a la *Segunda Guerra Mundial* el presidente norteamericano Harry Truman en 1949 en un discurso señala que:

Debemos embarcarnos en un nuevo programa para hacer que los beneficios de nuestros avances científicos y el progreso técnico sirvan para la mejora y el crecimiento de las áreas subdesarrolladas. Creo que deberíamos poner a disposición de los amantes de la paz los beneficios de nuestro almacén de conocimientos técnicos, para ayudarles a darse cuenta de sus aspiraciones para una mejor vida, y en cooperación con otras naciones deberíamos fomentar la inversión de capital en áreas necesitadas de desarrollo (Truman en Valcárcel 2016:5).

En este discurso se vislumbra con suficiente evidencia la existencia de una idea con pretensión hegemónica, en la que se plantea la dicotomía: desarrollo/subdesarrollo. Mientras que el desarrollo se alinea con los avances científicos, el progreso técnico, una mejor calidad de vida y la prosperidad de capitales; el subdesarrollo se caracteriza por la carencia o las insuficientes condiciones que hacen al desarrollo. Así, se instala la idea de la existencia geopolítica de áreas necesitadas de desarrollo y otra áreas prósperas y desarrolladas (centro-periferia), en la que implícitamente Truman coloca a los Estados Unidos de Norteamérica, siendo las áreas desarrolladas las llamadas a promover el desarrollo de las áreas que lo necesitan. Justamente, en esta fórmula es que se inscribió la

cooperación norteamericana de la que surgió el *Plan Bohan*, pero también el llamado *Plan Marshall* aplicado a países europeos, así como también –en la década de 1960– la llamada *Alianza para el Progreso*. Paradójicamente, en su eslogan emplea el concepto decimonónico de progreso, y no el de desarrollo.

Cabe indicar que el concepto de desarrollo no se ha mantenido estático, sino que periódicamente ha sido repensado, incluyéndosele adjetivos que han reconfigurado o edulcorado su cariz excluyente y antropocéntrico, tal como sucede con los conceptos de *desarrollo humano* y *desarrollo sostenible* en boga durante el neoliberalismo, desde las décadas de 1980 y 1990; y que se proyectan y aplican hasta la actualidad.

Mauricio Cuervo (2010:24–28) anuda las nociones de planificación y desarrollo, conceptualizando la planificación del desarrollo a partir de tres criterios: a) el *logos*, b) la *teleología* y c) los vectores de la planificación del desarrollo (ético, político y cognitivo). El primer criterio, el *logos* de la planificación se mueve en torno a la complejidad de los procesos de desarrollo, en las dimensiones racional, emocional, espiritual, ética, estética, política y cultural; y a la necesidad de la comprensión de las dinámicas de los procesos colectivos. También responde a dos principios: el primero se refiere a que “el objetivo central de la planificación es contribuir a la formación y consolidación de las capacidades de acción colectiva, en las escalas en las que opere: nacional, territorial, local” (Cuervo 2010:24); mientras que a partir del segundo principio se acota el análisis, la observación y las dimensiones consideradas en los vectores de la planificación.

El segundo criterio, el teleológico, gira en torno a tres axiomas: la garantía de la satisfacción de las necesidades básicas del ser humano; la expansión de libertades y oportunidades de los individuos. Curiosamente, el tercer axioma coincide con el llamado paradigma del desarrollo sostenible, planteado a partir del llamado Informe Brundtland, referido a que “la satisfacción de las necesidades de las generaciones del presente no deben poner en peligro la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras” (Cuervo 2010:25). El tercer criterio, lo que Cuervo (2010) llama vectores de la planificación del desarrollo y sus dimensiones relacionadas, también coincide con procesos de construcción institucional de la ética y la política, como la democracia y los derechos humanos.

Entonces, podemos señalar que las nociones nucleares a la planificación del desarrollo existían de manera larvada; por lo tanto, pueden ser rastreadas. Obviamente, algunos elementos de lo que hoy se considera como planificación del desarrollo responden a construcciones histórico-sociales más recientes, tales como la concepción del “desarrollo sostenible”.¹ Existe por supuesto una abundante bibliografía que ubica los albores de la planificación en el contexto de inicios del siglo XX, más exactamente desde 1917, con el surgimiento de la URSS, donde se trazaron los primeros planes sectoriales, decenales y quinquenales (vid por ejemplo Martínez Cortiña 1967).

Corresponde por lo tanto preguntarse en qué momento se consolidó realmente la idea de una organización estatal que administra un territorio y una población, con ideas claras (misión y visión) de hacia dónde se quiere marchar y qué cosas se van hacer a partir de dicha población o territorio. En ese sentido, proponemos que antes de la existencia formal de la planificación del desarrollo existía una *protoplanificación*, que es igual de densa debido a que contiene de manera larvada un *horizonte de nación*, con una misión y visión definidas, así como un camino para llegar a ese horizonte.

Antes de comenzar con la revisión del caso boliviano planteamos un marco conceptual propio para entender la planificación existente antes de la planificación oficial, para lo que acuñamos tres conceptos: *protoplanificación*, *horizontes de nación* y *huellas de la protoplanificación*. En esa dirección, definimos como *protoplanificación* a todas las construcciones de horizontes de estado nación, en el que se despliegan y proponen para estas entidades estatales ciertos horizontes en los que se conciben roles y una misión para el estado que se plantea como una entidad en la que existe unidad y comunidad de una población y territorio; mientras que el prefijo *proto* sitúa a estas construcciones de horizontes como anteriores al surgimiento de *la planificación* en la ex URSS, con la que se inauguró este tipo de propuesta para la gestión de la transformación social y económica. También se plantea de manera prospectiva un recorrido en un horizonte temporal, lo que en la actual terminología de la planificación conocemos como visión. Al mismo tiempo, consideramos que la protoplanificación no puede entenderse solamente como un conjunto mecánico de planes de intervención, sino que hay que considerar que dichos planes encierran la intencionalidad de un horizonte (de nación) y se rigen por él. En ese sentido, entendemos como *horizonte de nación* a las ideas, imaginarios y aspiraciones que se enarbolan sobre el rumbo que debería seguir el país, traducándose en propuestas concretas de intervención. Finalmente, definimos como *huellas de la protoplanificación* a todas las ideas instaladas en el imaginario boliviano y los documentos históricos revisados que hacen referencia a los horizontes de nación perseguidos y que se traducen en lineamientos de acción para alcanzar dicho futuro deseado.

II. ¿Existió una protoplanificación en Bolivia?

Formalmente, el primer plan de desarrollo producido desde y para Bolivia fue el *Plan Guevara* (1955). A grandes rasgos, en él se proponía alcanzar el desarrollo desde un enfoque keynesiano y de sustitución de importaciones y diversificación productiva, impulsando la inversión pública, así como la ampliación del mercado interno (PADEM-GTZ 2009). Este plan halló inspiración en el *Plan Bohan* (1942). Sin embargo, resulta inverosímil pensar que durante todo el siglo anterior no se hubieran formulado en Bolivia horizontes de nación u orientaciones hacia el desarrollo. A continuación, delinearemos un recorrido histórico que nos permitirá rastrear las *huellas de la protoplanificación* desde 1825 hasta 1942.

La turbulenta cristalización de la República de Bolivia

Los inicios de Bolivia como noción estatal se asocian a momentos de incertidumbre y crisis. De hecho, la propia nomenclatura de lo que hoy conocemos como Bolivia proviene de giros y cambios que no estuvieron consolidados precisamente en los tiempos previos a su constitución durante el periodo colonial. Cabe señalar que Bolivia, antes de llevar el actual nombre, en realidad era conocida como la Real Audiencia de Charcas o como Alto Perú. En el periodo colonial la Audiencia de Charcas fue un territorio importante y neurálgico debido al peso de la minería argentífera en Potosí, ciudad que interconectaba a Lima y Buenos Aires dentro del mercado interno colonial, estando también vinculada con el reino de España y el resto del sistema-mundo (Assadourian 1982). Por tal razón, desde el siglo XVI la Real Audiencia de Charcas administrativamente vivió en tensión de centro y periferia en relación con el virreinato del Perú con sede en Lima. Sin embargo, en el año 1776 se produjo un punto de quiebre cuando las llamadas *reformas borbónicas* mutaron los nodos centro-periferia, reconfigurando la estructura geopolítica colonial. Quizás una de las reconfiguraciones más importantes fue que la Real Audiencia de Charcas pasó a la jurisdicción del virreinato del Río de la Plata con sede en Buenos Aires (Roca 2017; Barnadas 1989).

Debido a las iniciales turbulencias administrativas coloniales, desde la consolidación de la República de Bolivia estuvo presente el problema de las fronteras tanto externas como internas. Si bien los nuevos países libres latinoamericanos nacieron a la vida independiente bajo la norma del *uti possidetis iuris*,² que respetaba la demarcación colonial previa, las disputas territoriales fueron permanentes durante el siglo XIX. Esta situación incluso se prolongó hasta la primera mitad del siglo XX, tiempo en el que se libró la Guerra del Acre (1899-1903) y en donde se zanjaron diferencias territoriales con Brasil. Recién en la década de 1930 Bolivia terminó de definir sus fronteras con Paraguay, después de la sangrienta Guerra del Chaco (1932-1935). Incluso podemos pensar en el arreglo territorial *sui generis* al que llegó Bolivia con el Perú por la región de Santiago de Ojje en el lago Titicaca en el año 1938 (Albó, Sandoval y Greaves 1978).

Retornando a los albores republicanos, cabe ejemplificar lo complicado del establecimiento de los límites territoriales con hitos como las invasiones del general peruano Agustín Gamarra (1828) o el osado intento del Mariscal Andrés de Santa Cruz de crear la Confederación Perú-Boliviana (1836-1839). Pero, al margen de la dimensión legal del problema de las fronteras, este esconde un escollo significativo para la gestión estatal boliviana: el problema de su alcance limitado. A inicios del periodo republicano, el Estado boliviano como institución de control a duras penas abarcaba el occidente andino y Chuquisaca. Entonces, los territorios ‘periféricos’ dentro de la misma nación como el Oriente, el norte amazónico y el Chaco estuvieron poco habitados –por no decir inexplorados– y prácticamente escapaban del control estatal. El hecho de que en

estos territorios no hubiese presencia estatal podría indicar que no se encontraban considerados en el *horizonte de nación* de inicios de la República. Más bien, es posible pensar en una suerte de horizontes de nación fragmentados y desconectados entre sí dentro del territorio llamado Bolivia, siendo hegemónico aquel que provenía del gobierno central asentado en Sucre y los Andes.

Para entender el *horizonte de nación* de esta época es necesario remitirse, además de la cuestión de las fronteras, a la problemática económica. Después de más de quince años de la dura lucha independentista, el aparato productivo de la Audiencia de Charcas quedó paralizado, desarticulado y destrozado. En la Colonia, la actividad minera de explotación argentífera dependía de la prestación obligatoria de mano de obra indígena, conocida como *mita*. Con la abolición de la *mita* al inicio de la vida independiente fue muy difícil la reactivación de las minas y durante la mayor parte del siglo XIX las minas, que paulatinamente pasaron a manos de privados e inversionistas ingleses, tuvieron un periodo de recesión (1810-1830), seguido de una fase de lenta recuperación (1830-1850) (Mitre 2021). Este periodo estuvo signado por continuidades coloniales en la producción minera, como el ciclo de trabajo irregular en función del ciclo agrícola o el *k'ajcheo* (Rodríguez Ostria 2014).³ A su vez, a nivel interno estuvo presente el problema de la población 'indígena'. A pesar de que la República de Bolivia era un Estado-nación liberal, no se abolió el pongueaje y los indígenas siguieron sujetos a la tierra como otra- ro lo estuvieron en la colonia (Rivera 1986; Stefanoni 2010).⁴

Curiosamente, en este periodo histórico tan turbulento se publicaron dos importantes documentos que daban cuenta de la situación de la naciente república de Bolivia: el *Informe sobre Bolivia* (1827) de Joseph B. Pentland (2018) y el *Bosquejo del estado en el que se halla la riqueza nacional de Bolivia* (1830) de 'El aldeano' (Anónimo 2018). Además del valioso aporte histórico, económico y estadístico que representan, podemos rastrear en estos escritos la existencia de horizontes de nación, los cuales son antagónicos entre sí. Aunque se trate de los escritos de dos individuos, es posible considerar que las ideas expuestas sobre hacia dónde debería ir Bolivia son representativas de los debates de la época. Por un lado, en el *Informe sobre Bolivia* (1827) se pone énfasis en una postura librecambista, en la cual Bolivia debe seguir exportando plata e importando mercancías inglesas. Además, se elogian los bajos aranceles y se arguye que los capitales ingleses serían de utilidad para superar la crisis minera y aumentar la productividad de las minas. Por su parte el *Bosquejo del estado en el que se halla la riqueza nacional de Bolivia* (1830) desnuda la existencia de una profunda crisis, la cual se debe a la creciente dependencia de la importación de mercancías extranjeras. Esa importación ahoga la producción nacional, agudizando la pobreza del país. En consecuencia insta a potenciar la industria nacional y reforzar las medidas proteccionistas.⁵ Así, ambos documentos decimonónicos ofrecen lecturas críticas sobre la situación del país, que responden a horizontes de nación completamente distintos.

Puede observarse que tanto las acciones gubernamentales como los documentos históricos apuntan a que durante los primeros años republicanos el *horizonte de nación* boliviano, así como su misión y visión, estaba orientado a la reconstrucción del sistema colonial, con la única diferencia de no contar ahora con una metrópolis que desangrara directamente los recursos. De acuerdo al accionar concreto del Estado es posible afirmar la continuidad del ciclo colonial, a pesar de la independencia del país (Rivera Cusicanqui 1993). En esta línea, el problema económico al que se enfrentaba Bolivia encontraba como única ‘solución’ la profundización de su dependencia al modelo extractivista sustentado en la minería y el tributo indígena. A su vez, el problema de las fronteras y el problema del limitado alcance del dominio estatal confluyeron en la reproducción de un país fragmentado con un *horizonte de nación* que no contemplaba la totalidad del territorio y que no se desplegaba plenamente. Sin embargo, la desaparición de la metrópolis –y, por lo tanto, de la intermediación comercial de la excolonia con el resto del mundo– generó debates intelectuales y una bifurcación del camino hacia el desarrollo del país, el cual estaría en tensión entre el horizonte proteccionista y el horizonte librecambista.

“Caudillos bárbaros”: entre el proteccionismo y el librecambismo

Al contrario de lo que se podría pensar, este periodo no solamente implicó una sucesión aleatoria y caótica de caudillos militares –algunos motejados como ‘caudillos letrados’ y otros como ‘caudillos bárbaros’ por Alcides Arguedas (2020 [1923]; 2020 [1928]). En el fondo, la lucha entre caudillos militares enmascaraba una lucha por imponer un *horizonte* de nación. La manifestación más clara de esta pugna se halla en el conflicto entre Belzu y Melgarejo ocurrido en la segunda mitad del siglo XIX. Detrás de sus espaldas se disputaban dos *horizontes* antagónicos: el proteccionismo y el librecambismo. Con el triunfo de Melgarejo y del librecambismo, la inversión y los capitales ingleses se consolidaron en Bolivia hasta acaparar el sector minero. Paralelamente, las mercancías de ultramar –especialmente los productos de consumo–, coparon el mercado interno boliviano, atrofiando los restos de la pequeña industria nacional colonial y sometiendo a la región al yugo del imperialismo británico (Bethell 1991:12–41), acentuando la dependencia comercial y económica del país. Además, este periodo se caracterizó por la paulatina ruptura del ‘pacto colonial’ entre el Estado y las comunidades indígenas, las cuales a cambio del pago de un impuesto conservaban sus tierras comunales y su propia soberanía (Platt 2016). También se mantuvo el pongueaje y la democracia censitaria.⁶

En medio de esa disputa entre horizontes de nación, podemos encontrar que la *primera huella* de la proto-planificación que surge en ese periodo es la necesidad de integrar al oriente boliviano con el occidente del país. Esto sería conocido después como el ‘proyecto orientalista’, cuyo máximo exponente y gestor fue el presidente José Ballivián. A grandes rasgos, se identificó la necesidad de explorar, colonizar y conectar la región

oriental -los ‘orientes’ bolivianos, que incluyen el Acre y el Chaco. Para ello, el aparato estatal utilizó dos mecanismos: las exploraciones militares y las misiones jesuitas. Las exploraciones militares tenían el fin de mapear la zona y de eliminar a los habitantes “indeseados” -los indígenas rebeldes y ‘bárbaros’- a la vez que preparaba el terreno para políticas que fomentasen la migración y la inversión privada con el incentivo de la concesión de tierras. Además, se produjo una reforma territorial-administrativa que incluyó la creación del departamento de Beni en 1841 y se dividió a los departamentos del oriente boliviano en más provincias, con el fin de aumentar el control estatal sobre estas tierras. El fin último de la integración del oriente boliviano fue la explotación de los recursos naturales de la región y la potenciación de la naciente actividad agrícola y ganadera a escala (García Jordán 2001). Justamente, es en este momento histórico donde podríamos señalar el nacimiento de la *segunda huella* de la protoplanificación, que es el fomento a la actividad agrícola e industrial en el oriente. Sin embargo, debido a la inestabilidad política, la ‘avanzada hacia el oriente’ tuvo resultados muy modestos, los cuales se tradujeron en las pérdidas territoriales del Acre y el Chaco.

En este periodo se publicó otro documento histórico importante que daba cuenta de la situación del país: el *Bosquejo estadístico de Bolivia* (1851) de José María Dalence.⁷ En este escrito se pone en evidencia la aguda crisis que atravesaba el país debido a su balanza comercial negativa. Como si fuera un eco de lo que planteó ‘El aldeano’ en su momento, Dalence denuncia los males de la excesiva importación de mercancías, así como la alarmante fuga de plata del país tanto en lingotes como en monedas. Finalmente, exhorta al fortalecimiento de la industria nacional para reducir las importaciones y superar la crisis. Aquí surge la *tercera huella* de la protoplanificación, que es la sustitución de importaciones con miras hacia el potenciamiento de la industria nacional.

En 1879 se desató la Guerra del Pacífico, la cual dejó como principal consecuencia, además de la pérdida del salitre y guano, la mutilación del Litoral y por ende la pérdida de la salida soberana hacia el océano Pacífico. Desde aquel acontecimiento es persistente en la historia de Bolivia la obsesión por conseguir una salida al océano Pacífico, es decir la reivindicación marítima. Paralelamente, desde 1880 se produjo una acumulación histórica compleja que estalló en una guerra civil a finales del siglo XIX. Por un lado, la minería del estaño ganó importancia por sobre la minería de la plata. Dichas actividades eran controladas por dos élites regionales distintas, la paceña-orureña y la chuquisaqueña. Por otro lado, la ruptura del ‘pacto colonial’ con las comunidades indígenas -sobre todo desde la promulgación de la Ley de Exvinculación de tierras en 1874- fue generando descontento en el área rural y levantamientos esporádicos. La tensión sociopolítica acumulada desembocó en la Guerra Federal de 1899. Subyacente a la pugna por la sede de gobierno, la permanencia en Sucre contra el traslado de la sede de gobierno a La Paz, la Guerra Federal fue en el fondo una disputa entre élites: la élite decadente de la plata (conservadora) contra la élite emergente del estaño (liberal). Adicionalmente,

entró en escena un actor históricamente silenciado: el indígena. Con la participación de Zarate Willka y su ejército indígena aliados con la élite del estaño y el general José Manuel Pando, se produjo el triunfo de la élite paceña liberal. Así, el desenlace de la Guerra Federal marcó el final de un ciclo histórico y el surgimiento de otro.

Liberalismo: el andar hacia el progreso y la modernización

Durante la Guerra Federal, antes del triunfo del General Pando sobre los conservadores, se produjo una ruptura interna entre sus fuerzas. Dicha ruptura tuvo tanto impacto en la memoria colectiva de la época que desencadenó un cambio en el paradigma de pensamiento. Este hecho fue la masacre de Mohoza, que consistió en el apresamiento y asesinato de soldados liberales a manos de indígenas (Mendieta 2018: Capítulos VI y VII). Para la élite dominante, la masacre de Mohoza fue una prueba más que contundente del peligro que representaban los indígenas ‘bárbaros’. Desafortunadamente, este acontecimiento histórico se articuló con las ideas de progreso imperantes del momento y sirvió como justificación para la adopción de un horizonte liberal-modernizador teñido de positivismo y socialdarwinismo. Como señala Rivera Cusicanqui (1993), el *ciclo liberal* resultó paradójico pues al mismo tiempo que propugnaba la igualdad a través de la ciudadanía se fundaba en la exclusión social y política de los indígenas.

En lo que respecta a los intelectuales de la época, resurgió la discusión en torno al ‘problema del indio’ y las maneras de resolverlo. Los exponentes más reconocidos de este debate fueron Alcides Arguedas (1996 [1909]) y Franz Tamayo (1996 [1910]), quienes pugnaron en torno a las consecuencias del ‘mestizaje’, que podía desembocar en la corrupción de la sangre o la salvación del país a través del blanqueamiento, respectivamente. Aunque ambos intelectuales tenían visiones antagónicas sobre el mestizaje, compartían la idea de que el indio debía quedarse en el área rural, atado a la tierra y a las actividades agrícolas. En el fondo, esta directriz era funcional a la reproducción de las dinámicas coloniales de transferencia de valor de la economía campesina no-capitalista a la economía minera capitalista, a modo de subsunción formal del capital (Assadourian 1978).

En un marco de referencia más amplio, las ideas de progreso –y la compensación de dos millones de libras esterlinas recibida después de la pérdida del Acre– impulsaron el proyecto modernizador del país (Terán Gezn 2017). Así, a través de la propagación de la electricidad la construcción de hospitales, avenidas –y hasta la construcción del Estadio Hernando Siles–, entre otras medidas, se apuntó a la urbanización y metropolización de las ciudades capitales del occidente. Paralelamente, los intelectuales pertenecientes a la Sociedad Geográfica de La Paz intentaron construir la ‘comunidad imaginada’ (Anderson 1991) que el país necesitaba a través de la creación discursiva del ‘pasado inmemorial’ y glorioso de la nación concentrado en Tiahuanaco y la construcción de museos (Mendieta 2017).

A inicios del siglo XX destaca el surgimiento de un contra-discurso muy lúcido para su época. En 1904, desde la Sociedad de Estudios Geográficos e Históricos de Santa Cruz se produjo una crítica temprana hacia el ‘regionalismo’ occidental con el que se gobernaba el país y se pensaba el *horizonte de nación*. En un contexto donde se disputaba qué hacer con la compensación recibida por el Acre, se escribió el *Memorandum de 1904* con el objetivo de impulsar la construcción del ferrocarril oriental que conectase el occidente con el oriente boliviano. Sin embargo, este documento se caracterizó por trascender la mera preocupación coyuntural y formular una crítica lúcida al proyecto de nación del occidente boliviano. En consonancia con el ‘proyecto orientalista’, se identificó la imperiosa necesidad de articular el Occidente con el Oriente. Además, se criticó el modelo extractivista de explotación y se propuso la promoción de la actividad agrícola y ganadera en el oriente (Comité Cívico Pro-Santa Cruz 2014). En este momento surge la idea, aunque no se ha consolidado aún como *huella de la protoplanificación*, de abandonar el ‘servilismo’ hacia Chile y la obsesión por la búsqueda de una salida al océano Pacífico. En vez de eso, se propuso aprovechar las vías fluviales existentes para la construcción de un puerto en el Río Paraguay que permitiese una salida hacia el océano Atlántico. Sin embargo, este contra-discurso fue ignorado durante el siglo XX.

También resulta curioso el modo en que surgen en ese periodo preocupaciones en torno a los horizontes de nación en el campo intelectual, destacando la propuesta de Jaime Mendoza. En la obra *El factor geográfico en la nacionalidad boliviana* (1925) no solamente se hace una descripción geográfica del territorio boliviano, sino que se propone que la columna vertebral de la identidad nacional boliviana se encuentra en la cordillera de los Andes. Esta afirmación se cristaliza de forma contundente en *El macizo boliviano* (1935) donde el autor identifica como un problema la desarticulación de los territorios nacionales. En este marco, enarbola la premisa de la integración entre oriente y occidente a través de la creación de una infraestructura vial. Si recordamos, esta idea es consonante con la *primera huella de la protoplanificación* identificada, siendo muchos más los intelectuales que incorporan esa forma de concebir a la nación boliviana. También llama la atención cómo en el texto “La tesis atlántica” (1932) el autor exhorta a abandonar la obsesión con el Océano Pacífico para generar rutas comerciales hacia el Océano Atlántico, reforzando por consiguiente la conexión con el oriente boliviano y la región del Chaco. Además, el pensamiento de Mendoza puede considerarse como parte de la corriente de la “mística de la tierra” (Francovich, 1956), junto a Franz Tamayo, Emeterio Villamil de Rada y Fernando Diez de Medina, entre otros. Este no es un dato menor ya que la mística de la tierra se constituye como un antecedente del nacionalismo revolucionario.

Así, en el auge del liberalismo se produjo el proceso de modernización de las ciudades principales, que continuó hasta la década de 1920, punto en el cual comenzaría el ocaso liberal. Después de 1929, Bolivia fue duramente golpeada por la crisis económica. Al mismo tiempo, en el país se afrontó una crisis política signada por golpes de estado. Casi inmediatamente, en 1932, le tocaría librar la última guerra en contra de otro país: la Guerra del Chaco.

Guerra del Chaco: crisis y reformulaciones

La Guerra del Chaco fungió como una suerte de ‘espejo’ de autoconocimiento de la sociedad boliviana abigarrada (Zavaleta Mercado 1998). Al margen del acontecimiento bélico en sí, su importancia radica en ser el punto de inicio de una acumulación histórica que desembocaría en la cristalización del *ciclo populista* (Rivera Cusicanqui 1993). Después de la guerra, se inició un ciclo corto de dictaduras denominado ‘socialismo militar’. Durante este periodo, el país fue dirigido por excombatientes de la Guerra del Chaco que erigieron progresivamente la visión del nacionalismo revolucionario que se consolidaría después de la Revolución de 1952. En términos de planificación del desarrollo, en este periodo reemergieron las ideas pro-estatistas en torno a la importancia de la nacionalización de los recursos naturales y la propiedad de las empresas estratégicas. En esta línea, resalta la nacionalización del petróleo y la creación de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) en el gobierno de David Toro durante 1937, además de la Constitución de 1938. Finalmente, destaca la creación de la Corporación Boliviana de Fomento en el año 1942, que si bien no comenzó a operar plenamente sino después de 20 años supone un gesto claro por parte del Estado de participar activamente en la construcción del desarrollo del país (Montenegro, 1977).

También corresponde destacar la importancia de la misión Kemmerer realizada desde 1926, la cual se realizó con el apoyo de Estados Unidos con el objetivo de fortalecer al otrora Banco de la Nación Boliviana como institución estatal, sugiriendo, por ejemplo, que sea la única entidad emisora de una moneda nacional y que controle la política de créditos (Carranza, 1984). La misión Kemmerer tuvo un impacto en la formación de toda una generación de economistas bolivianos que se mantendrían cerca del Estado y la función pública. De entre ellos destaca Luis Peñaloza Cordero, quien contribuyó a pensar en la diversificación productiva más allá de la dependencia de las materias primas y del estaño. Así, propuso que la economía boliviana debía su debilidad a su dependencia de la fluctuación de los precios internacionales de los minerales y que sería óptimo potenciar la agricultura y la industria textil como alternativas. Años después esta generación de economistas estaría estrechamente ligada al gobierno del Movimiento Nacionalista Revolucionario (De Rada, 2015).

El hito más importante de este periodo –y uno de los más importantes dentro de la historia de la planificación en Bolivia– es la llegada de una misión estadounidense destinada a elaborar un diagnóstico del país, cuyos resultados se verían plasmados en el llamado *Plan Bohan* (1942). En este plan se encuentran las semillas de muchos horizontes de nación que se convertirían en *huellas* con el pasar del tiempo. Además, aquí se inaugura informalmente el enfoque keynesiano que se adoptaría desde el siguiente momento histórico. Por estas razones, es necesario enfocar este documento en calidad del punto de conexión entre el devenir de la protoplanificación y la planificación del desarrollo en Bolivia.

Las huellas de la protoplanificación en el Plan Bohan (1942)

Antes que nada, cabe aclarar nuevamente que el *Plan Bohan* (1942) no fue un plan propiamente dicho. Más bien, se trató de un informe de una misión norteamericana –el *Informe de la misión económica de los Estados Unidos a Bolivia*– encabezada por Merwin Bohan, que consistió en la elaboración de un diagnóstico y una propuesta planificadora para Bolivia, durante el gobierno de Enrique Peñaranda.⁸ Esta misión fue una de las primeras que se hicieron desde el gobierno de Estados Unidos para Latinoamérica. Paradójicamente, la propuesta se terminó de elaborar y se entregó al gobierno boliviano cuando Peñaranda había sido defenestrado y ya no estaba en el poder. Ya en 1943 había asumido la presidencia –a través de un golpe de estado– Gualberto Villarroel, quien estaba fuertemente vinculado al recién fundado Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR). En aquella época, Villarroel y el MNR eran frecuentemente estigmatizados como si fuesen afines al nazismo alemán, contendiente con los Estados Unidos de Norteamérica en la Segunda Guerra Mundial. Así, el momento histórico de la entrega del Informe de la Misión Norteamericana estuvo atravesado por intereses geopolíticos y bélicos.

Al margen de ello, el *Informe de la misión económica de los Estados Unidos a Bolivia* pasó a denominarse coloquialmente como *Plan Bohan* (1942), justamente porque contiene dentro de sí una serie de líneas rectoras para la planificación y el *horizonte de nación* boliviano. Como expresamos más arriba, aquí se encuentran las semillas de muchos horizontes de nación que se convertirían en *huellas* de la planificación del desarrollo en Bolivia. A grandes rasgos, podemos decir que las directrices más importantes del *Plan Bohan* (1942) fueron la diversificación productiva, la sustitución de importaciones, la integración caminera con el oriente y el desarrollo de la agroindustria (PADEM-GTZ, 2009; Departamento de Estado de EE.UU., 1943). En este documento se propone que el crecimiento económico solamente es posible si se articula la creación de infraestructura caminera con el desarrollo agrícola (Albarracín, 2015). Además, este plan inaugura informalmente el enfoque keynesiano que se adoptaría desde el siguiente momento histórico.

Pero, si es que leemos con atención los lineamientos que propone el *Plan Bohan* (1942) es posible darse cuenta que muchas de sus ideas ya se encontraban presentes en los debates, las políticas públicas, los documentos históricos del siglo XIX y el primer cuarto del siglo XX. Justamente, la necesidad de integrar al oriente boliviano con el occidente del país, el fomento a la actividad agrícola e industrial en el oriente, la sustitución de importaciones con miras al potenciamiento de la industria nacional son las *huellas* del devenir de la protoplanificación en Bolivia. Entonces, si consideramos eso, entre la protoplanificación y la planificación del desarrollo existe un *continuum*, y no así una ruptura abrupta. En cierto sentido, el *Plan Bohan* (1942) funciona como un nudo articulador *sui generis* de los retazos de la protoplanificación para delinear los horizontes de nación del Estado del 52.

Conclusiones

Si el devenir histórico de la planificación del desarrollo es extenso, el de la protoplanificación lo es más. Definitivamente, el análisis de los lineamientos de planificación y los horizontes de nación en Bolivia no pueden realizarse desde el primer plan formalmente formulado e ignorar el devenir de la protoplanificación en el país. Los debates, las políticas públicas y los documentos históricos del siglo XIX y el primer cuarto del siglo XX ofrecen valiosas pistas para rastrear las *huellas* de los *horizontes de nación* y los lineamientos hacia el camino del desarrollo plasmado en el *Plan Bohan* (1942).

En los turbulentos albores republicanos es posible percatarse que el problema de las fronteras y el problema del limitado alcance del dominio estatal confluyeron en la reproducción de un *horizonte de nación* fragmentado. A su vez, este fue el escenario del surgimiento de dos horizontes de nación: el horizonte proteccionista y el horizonte librecambista, expresados en los escritos de Pentland (1827) y ‘El aldeano’ (1830). Posteriormente, en el periodo de los ‘caudillos bárbaros’ ambos horizontes disputaron entre sí. Al mismo tiempo, en este periodo se delinearón claramente las tres *huellas* más importantes de la protoplanificación en Bolivia: la necesidad de integrar al oriente boliviano con el occidente del país, el fomento a la actividad agrícola e industrial en el oriente, y la sustitución de importaciones con miras hacia el potenciamiento de la industria nacional. Después, durante el liberalismo –además de desplegarse el *horizonte de nación* liberal– llama la atención la aparición de un contra–discurso bastante lúcido para su época, expresado en el *Memorándum de 1904* (2014), en el cual se reiteran las *huellas de la protoplanificación* (la necesidad de conectar Occidente con Oriente, la diversificación productiva y el fomento a la actividad agrícola), además de proponer que la conexión comercial de Bolivia con el mundo sea a través del océano Atlántico. Finalmente, después de la Guerra del Chaco pudimos observar cómo las *huellas de la protoplanificación* en Bolivia confluyeron en el *Plan Bohan* (1942) y en la cristalización de un *horizonte de nación* nacionalista–estatista.

Entonces, es evidente que la planificación del desarrollo y la protoplanificación se encuentran engarzadas con los horizontes de nación y ciclos históricos (Rivera Cusicanqui 1993). Si bien en este artículo rastreamos algunas *huellas de la protoplanificación* en Bolivia, no negamos que existan más, posiblemente ocultas en documentos históricos y que aguardan a ser descubiertas. Es necesario explorar el devenir de la protoplanificación como también la continuidad de sus *huellas* en la planificación del desarrollo. Como afirma Rivera Cusicanqui (2015) en la medida en que descubramos las *huellas* de la protoplanificación podremos establecer con mayor precisión la continuidad de la colonialidad o del desarrollismo heredado del *ciclo populista*. Aún queda como tarea pendiente perseguir las *huellas* que el *Plan Bohan* (1942) ha dejado en el devenir de la planificación del desarrollo hasta la actualidad, así como en sus transformaciones, adiciones y reconfiguraciones para (re)pensar nuestros horizontes de nación.

¹En Bolivia el desarrollo sostenible cristalizó en la Ley N°1333 “Ley del Medioambiente”, promulgada el 27 de abril de 1992.

²Principio legal del derecho internacional que puede entenderse como: “usarás lo que posees de acuerdo al derecho o a la ley”, aplicado a la observación de las fronteras provenientes de la situación colonial.

³El *k'ajcheo* es una práctica minera andina que se remonta hasta el periodo precolonial. Básicamente consiste en la libertad del minero asalariado de trabajar horas extra por fuera de su jornada laboral donde todo el mineral obtenido no se destina a las arcas de la empresa contratante, sino que se recolecta para su propio beneficio. Durante la colonial y los primeros años de la república se permitía que los indígenas practicaran el *k'ajcheo* ya que era una forma de compensar los bajos salarios, siendo práctica institucionalizada como parte tácita de los contratos laborales. Sin embargo, durante los primeros años republicanos se intentó regular esta práctica bajo la figura de ‘trabajo a partición’, aunque los intentos por eliminar la práctica no fueron fructíferos (Flores, 2019). Con la minería del estaño esta práctica desaparece gradualmente de los regímenes de trabajo formales (Rodríguez Ostria, 2014). Empero, el *k'ajcheo* como forma de trabajo paralela a la minería formal continúa existiendo hasta la actualidad.

⁴El *pongueaje* suele ser la denominación local para las relaciones de tipo feudal construidas durante la colonia y que pervivieron hasta la reforma agraria en el año 1953. Con la instauración de la hacienda como forma productiva y de tenencia de tierra se entablaron relaciones de tipo feudal entre los hacendados y los indígenas que vivían allí, donde a cambio de una parcela propia para cultivar los indígenas aceptaban cultivar de forma no remunerada la tierra del patrón, siendo además que las mujeres indígenas debían prestar servicios domésticos en la casa del mismo. A estos trabajadores sin sueldo –donde su situación laboral es similar a la de los siervos en el feudalismo– se les suele denominar ‘pongos’, especialmente en los Andes.

⁵Ésta es prácticamente una línea del desarrollo que más de un siglo después también se habría de inscribir en la lógica de la industrialización y sustitución de importaciones del *Plan Bohan*, y cerca de dos siglos después se mantendría en el actual *Plan de Desarrollo Económico y Social (2021-2025) Reconstruyendo la Economía para Vivir Bien, Hacia la Industrialización con Sustitución de Importaciones*.

⁶La democracia censitaria es un sistema electoral de voto no universal donde se hace una distinción entre los ciudadanos y los meros habitantes, siendo solamente los primeros los que tienen derecho a elegir y ser elegidos como autoridades. Durante gran parte de la vida republicana de Bolivia el derecho a la ciudadanía plena estaba reservado para los varones letrados mayores de edad capaces de leer y escribir, además de poseedores de propiedades. Así, quedaban relegados de la política las mujeres y los indígenas del país. El voto universal se instauró en el país después de la Revolución Nacional de 1952. Si bien esto permitió tener un régimen democrático representativo pleno, los indígenas fueron cooptados a través del sindicato creando formas de ‘pongueaje político’ con el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR).

⁷Existen muchas semejanzas entre este documento y el *Bosquejo del estado en el que se halla la riqueza nacional de Bolivia* (1830), especialmente en lo que concierne a los horizontes de nación. Incluso se plantea la posibilidad de que el autor del *Bosquejo*... que firmó con el pseudónimo de ‘El aldeano’ sea José María Dalence (Calderón, 2003).

⁸El documento, inicialmente escrito en inglés, es traducido al castellano por el ingeniero G. V. Bilbao La Vieja el 3 de agosto de 1943, luego de haber sido encargada dicha traducción por el ministro de Economía Nacional Gustavo Carlos Otero (Plan Bohan 1943).

Referencias bibliográficas

Albarracín, Jorge (2015) *Estrategias y planes de desarrollo agropecuario en Bolivia. La construcción de la ruta del desarrollo sectorial (1942-2013)*. La Paz: CIDES-UMSA/Plural Editores.

Albó, Xavier; Godofredo Sandoval y Thomas Greaves (1978) *Ojje por encima de todo: Historia de un centro de ex campesinos en La Paz*. La Paz: CIPCA.

Anderson, Benedict (1991/1983) *Comunidades imaginadas. Reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Anónimo [El aldeano] (2018/1830) “Bosquejo del estado en que se halla la riqueza nacional de Bolivia con sus resultados, presentado al examen de la nación por un aldeano hijo de ella. Año de 1830”. En Joseph Pentland, *Informe sobre Bolivia (1827)* 2ª ed. La Paz: Biblioteca del Bicentenario, 2018:246-345.

Arguedas, Alcides (2020/1923) *Historia de Bolivia. Los caudillos letrados*. Tomo II. La Paz: Editorial GUM.

Arguedas, Alcides (2020/1928) *Historia de Bolivia. Los caudillos bárbaros*. Tomo V. La Paz: Editorial GUM.

Arguedas, Alcides (1996/1909) *Pueblo enfermo*. La Paz: Editorial Juventud.

Assadourian, Carlos Sempat (1982) *El sistema de la economía colonial. Mercado interno, regiones y espacio económico*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Assadourian, Carlos Sempat (1978) “La producción de la mercancía dinero en la formación del mercado interno colonial”. *Revista Economía* 1:9-56.

Barnadas, Josep M. (1989) *Es muy sencillo: llámenle Charcas. Sobre el problema de los antecedentes coloniales de Bolivia y de su histórica denominación*. La Paz: Juventud.

Bethell, Leslie (1991) *Historia de América Latina. 6. América latina independiente, 1820-1870*. Barcelona: Editorial Crítica.

Calderón Jemio, Raúl (2003) “Algo más sobre ‘el Aldeano’ de las primeras décadas republicanas”. *Retornos* 3:5-16.

Carranza, Gontran (1984) *El proceso histórico de la planificación en Bolivia*. La Paz: UMSA.

Comité Cívico Pro-Santa Cruz (2014) *Modelo de desarrollo cruceño. 110 años del memorándum de 1904*. Santa Cruz de la Sierra: Comité Cívico Pro-Santa Cruz.

Cuervo, Luis Mauricio (2010) *El desarrollo leído en clave de planeación: piezas para la reinención del concepto*. Santiago de Chile: ILPES/CEPAL.

Dalence, José María (1851) *Bosquejo estadístico de Bolivia*. Chuquisaca: Imprenta de Sucre.

Departamento de Estado de EE.UU (1943) *Informe de la Misión Económica de los Estados Unidos a Bolivia*. Washington: Departamento de Estado de EE.UU.

De Rada, Juan Pablo (2015) “Luis Peñaloza Cordero, en la búsqueda de la profesionalización de la historia económica en Bolivia”. *Revista de la Carrera de Historia*, 36: 131-139.

Flores, Franz (2019) “Estado, capitalismo e indios: los kajchas (cooperativistas) mineros en Potosí”. *Investigación y Negocios* 12:19, 83-89.

Francovich, Guillermo (1956) *El pensamiento boliviano en el siglo XX*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

García Jordán, Pilar (2001) *Cruz y arado, fusiles y discursos: La construcción de los Orientes en Perú y Bolivia, 1820-1940*. Lima: Institut français d'études andines.

Hirschman, Albert (1958) *The strategy of economic development*. New Have: Yale University Press.

Lenin, Vladimir Ilich (1973) *El desarrollo del capitalismo en Rusia*. Buenos Aires: Estudio.

Leyes de Bolivia (1967) *Decreto Supremo N° 7958 del 29 de marzo de 1967*. La Paz: Estado de Bolivia.

Martínez Cortiña, Rafael (1967) “Cambios en la planificación económica en la U.R.S.S.” *Revista de Economía Política* 46:5-30.

Mendoza, Jaime (2016/1935) *El macizo boliviano*. 2ª ed. La Paz: Biblioteca del Bicentenario de Bolivia.

Mendoza, Jaime (22 de junio de 1932) “La tesis atlántica”. *El País*, N°1066. Sucre.

Mendoza, Jaime (2016/1925) *El factor geográfico en la nacionalidad boliviana*. 2ª ed. La Paz: biblioteca del Bicentenario de Bolivia.

Mendieta, Pilar (2018) *Entre la alianza y la confrontación. Pablo Zárate Willka y la rebelión indígena de 1899 en Bolivia*. 2ª ed. La Paz: Instituto de Estudios Bolivianos.

Mendieta, Pilar (2017) *Construyendo la Bolivia imaginada: La sociedad geográfica de La Paz y la puesta en marcha del Estado Nación*. La Paz: Instituto de Estudios Bolivianos.

Mesa Gisbert, Carlos (2014) *Breve historia de las políticas públicas en Bolivia*. La Paz: Gisbert.

Mitre, Antonio (2021) *Los patriarcas de la plata. Estructura socioeconómica de la minería boliviana en el siglo XIX*. 2ª ed. La Paz: Plural Editores.

Montenegro, Gabriel (1977) “El modelo político económico boliviano: 1971-1976”. *Nueva Sociedad*. 29:77-94.

Moreira Pinargote, Alba (2019) “Desarrollo y progreso: el mito de un ideal moral”. *Analysis. Claves de Pensamiento Contemporáneo*. 23(4):1-23.

PADEM-GTZ (2009) *Aproximación histórica a los procesos de planificación en Bolivia Aportes conceptuales y metodológicos de la Cooperación Técnica Alemana-GTZ*. La Paz:PADEM-GTZ.

Pentland, Joseph B. (2018/1827) *Informe sobre Bolivia (1827)*. 2ª Ed. La Paz: Biblioteca del Bicentenario. 52-245.

Platt, Tristán (2016/1982) *Estado boliviano y ayllu andino. Tierra y tributo en el norte de Potosí*. La Paz: Biblioteca del Bicentenario.

Rivera Cusicanqui, Silvia (2015) *Mito y desarrollo en Bolivia. El giro colonial del gobierno del MAS*. La Paz: Piedra Rota/Plural Editores.

Rivera Cusicanqui, Silvia (1993) “La raíz: colonizados y colonizadores”. En Albó, Xavier; Barrios, Raúl (coords.). *Violencias encubiertas en Bolivia*. La Paz: CIPCA/ ARUWIYIRI, 1993:27-139.

Rivera Cusicanqui, Silvia (1986) “Oprimidos pero no vencidos”. *Luchas del campesino aymara y quechwa 1900-1980*. 4ta. Ed. La Paz: Hisbol.

Stefanoni, Pablo (2010) “*Qué hacer con los indios...*” y otros traumas irresueltos de la colonialidad. La Paz: Plural Editores.

Roca, José Luis (2017) *Ni con Lima ni con Buenos Aires*. La formación de un Estado Nacional en Charcas. La Paz: Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia/ Centro de Investigaciones Sociales/ Biblioteca del Bicentenario de Bolivia.

Rodríguez Ostría, Gustavo (2014) *Capitalismo, modernización y resistencia popular, 1825-1952*. La Paz: Centro de Investigaciones Sociales.

Rostow, Walt Whitman (1970/1961) *Las etapas del crecimiento económico: un manifiesto no comunista*. 4ª Ed. México D.F: Fondo de Cultura Económica.

Tamayo, Franz (1996/1910) *Creación de la pedagogía nacional*. La Paz: Editorial Juventud.

Terán Gezn, Felipe (2017) *Historia colonial del Estado. Bolivia en el siglo XX*. El Alto: Instituto de Investigaciones Sociales y Posgrado “Pablo Zarate Willka”-Universidad Pública de El Alto.

Valcárcel, Marcel (2006) *Génesis y evolución del concepto y enfoques sobre el desarrollo*. Lima: Departamento de Ciencias Sociales, Pontificia Universidad Católica del Perú.

Wallerstein, Immanuel (2011/1998) *El moderno sistema mundial III. La segunda era de gran expansión de la economía-mundo capitalista 1730-1850*. 2ª Ed. México D.F: Siglo XXI Editores.

Zavaleta Mercado, René (1998) *50 años de historia. Consideraciones generales sobre la historia de Bolivia (1932-1971)*. La Paz: Los Amigos del Libro.

Cómo citar este artículo:

Perales Miranda, Víctor Hugo y Natalia Rocha Gonzales (2023) “Buscando las huellas de una protoplanificación del desarrollo en Bolivia”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* vol. 13 N°25: 183-203

Entrevista a la doctora *Claudia Bernazza*

“La verdadera planificación es en realidad una conversación institucional acerca del poder y del poder hacer”

Sebastián Barbosa

Arístides Ossorio Domecq

Universidad Nacional de Lanús, Centro de Estudios de Planificación, Estrategia y Gestión Pública “Dr. Carlos Matus”
centromatus@unla.edu.ar

Introducción

Claudia Bernazza nació en La Plata en junio de 1960. Es maestra, ingeniera agrónoma, magister en Educación y doctora en Ciencias Sociales de FLACSO Argentina. Fue diputada nacional en los períodos 2007–2009 y 2020–2021. Cuenta con una extensa trayectoria en la gestión pública nacional, provincial y municipal, especializándose en temas de administración pública y planificación gubernamental. Integra la Comisión Directiva del Instituto Patria, donde coordina los cursos y comisiones de trabajo. Su actuación también se vincula a las organizaciones comunitarias de niñez. Junto con su esposo, Enrique “Quique” Spinetta, abrieron las puertas de Lugar del Sol, una de las organizaciones fundadoras del Movimiento Nacional de los Chicos del Pueblo, en el que participa activamente.

Ha publicado numerosos libros y artículos de su especialidad; el más reciente es *Con ternura venceremos. Historia, presente y convicciones de las organizaciones que abrazan*, escrito junto a Damián Lambusta. En su mandato 2020–2021 fue vicepresidenta de la

Entrevista realizada:
el 24 de mayo 2023

comisión de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, e integrante de la Comisión Bicameral de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. Integró, además, las comisiones de Familias, Niñez y Juventudes; Economías y Desarrollo Regional; Intereses Marítimos, Pesqueros y Fluviales; Comunicaciones e Informática y Modernización del Funcionamiento Parlamentario.

Entrevistadores (E): ¿Cuál es tu rol actual y cuál ha sido tu participación en la elaboración de planes y tus experiencias más exitosas en esta actividad?

CB: Participé en la elaboración de planes municipales a lo largo de la década del 90 y en los 2000, posteriormente también en la elaboración de planes provinciales. Participé del Plan Estratégico Institucional de la Facultad de Agronomía de la Universidad Nacional de La Plata; entre otros planes, he participado como asesora y como redactora de planes de gestión y doy conferencias sobre el tema. También participé de la planificación del recientemente creado Ministerio de las Mujeres, Género y Diversidad de la provincia de Buenos Aires.

E: ¿Cuáles son las particularidades que encuentre en las formas actuales de planificación?

CB: En primer lugar, nosotros estamos transitando una revisión de nuestra forma de planificar, de las planificaciones normativas clásicas, y esa revisión se da en acto, se da en cada caso, porque quizás quienes te llaman, quienes te convocan, están pensando en un plan tradicional, un plan libro, algo que sirva para ordenar la vida institucional, que no está mal y que siempre ayuda, pero que a veces se convierte en una suerte de corsé de la gestión y por lo tanto uno tiene que colaborar en generar agendas prioritarias, agendas principales y secundarias y tiene que colaborar con recordar a las instituciones que el documento del plan no es el plan, el documento del plan es solo una guía, una hoja de ruta que acompaña la verdadera planificación, que es en realidad una conversación, y una conversación en torno a lo que hay que hacer. Un plan tiene una gran cuota de oralidad, de momentos de negociación, de momentos de reuniones de trabajo que se dan en forma permanente, no sólo al inicio de una gestión, así que esto siempre hay que recordarlo porque la palabra plan ha quedado ligada a las tecnocracias de la etapa normativa, a las democracias del desarrollismo de la década de 60. Hay mucha confusión entre plan y documento del plan, entonces todo lo que te quieren pedir cuando te ven es que elabores el documento del plan que además muchas veces es requisito para presentarse en proyectos de financiamiento en créditos internacionales o a veces es necesario para un sistema de evaluación al que esa institución está adscripta, entonces no está mal que quieran tener ese documento del plan pero siempre es necesario recordar que el plan es mucho más que su documento escrito, o que planificar es mucho más que elaborar el documento escrito.

E: ¿Cómo entendés la planificación?

CB: El plan es una conversación institucional o social acerca del poder y del poder hacer, es una conversación que tiene como sentido la acción, pero que trae aparejada una discusión sobre el poder, eso es para mí el plan: es una conversación social, que a veces se recorta a los límites formales de una institución, pero a veces es un plan para un territorio, para una Nación, para una provincia y por lo tanto abarca una conversación social más amplia, también se resuelve quién manda, quién dirige, cómo dirige, es una discusión acerca del poder y acerca de la forma de ejercerlo, quiénes son los sujetos planificadores, qué potestad tienen, cuánto tienen que ir y volver a la discusión con la asamblea, cuánto se delega el poder del conjunto, etc. Es una discusión que está muy vinculada al poder y es una conversación permanente. Ese diálogo se necesita formalizar en un documento que llamamos plan, pero en realidad es el documento del plan. Es un documento preliminar, siempre fechado, con fecha de vencimiento al día siguiente porque cada día, como dice Matus, es el día uno del plan.

E: ¿En tu experiencia hay un procesamiento tecno-político de los problemas? Cuando decís que la planificación es también disputa del poder y que lo que muchas veces existe es ritual, un plan libro, en esa planificación ritual, en ese plan libro, no se planifica por problemas. Entonces el procesamiento tecno - político del que habla Matus, en la práctica no se hace. ¿En tu experiencia es así?

CB: Hay una conversación, una negociación política que siempre hemos creído que era ajena al plan y previa al plan, y en realidad esa negociación política, esa disputa sobre la conducción de las instituciones, acerca de cómo gobernarlas, forma parte del plan, entonces en realidad sea que se planifique por problemas al estilo “matusiano” o se planifique por objetivos o se recojan los sueños y las expectativas sociales, se genera una utopía a alcanzar y después se señalan los problemas más acuciantes y se planifica sobre ellos. Esta conversación empieza en la negociación política, y como en la acción social no hay vacíos, esa conversación siempre se da, y alguien conduce. Por ejemplo, si la delantera la van a tener los equipos técnicos de la Oficina de Planificación porque el ministro o el titular del organismo no ha dicho nada, es toda una definición por parte de ese ministro o de ese titular. Va a conservar la gobernabilidad de la institución, va a dejar que los equipos técnicos hagan un plan prolijo, un plan libro. Él no se mete demasiado, pero en su ministerio seguro que hay otro carril por donde se planifica, porque no hay vacíos en política, la política siempre existe y si hay debilidad de un ministro alguien está ocupando ese espacio de poder.

No sé si eso contesta tu pregunta, el procesamiento tecno-político siempre está. A veces se formaliza dentro del proceso de planificación y a veces se da en los pasillos. Eso es lo que quiero decir. Vos podés decir que un ministro no está procesando sus verdaderos problemas. Está dejando que todo siga como hasta ahora, no está procesando los

verdaderos problemas de su cartera. Bueno, la verdad que esto es una definición de ese ministro, está conservando el *statu quo*, ese es su procesamiento tecno – político.

E: Es decir, interviene por acción básicamente o por omisión, en este caso estaría digamos omitiendo.

CB: Por supuesto, es todo un mensaje la omisión.

E: ¿Qué importancia le asignas a la planificación para el trabajo de la gestión pública?

CB: Si es desde un enfoque “matusiano” estratégico y situado, le doy una absoluta centralidad, si un titular de una cartera o un titular de un ejecutivo local, provincial o nacional discute los grandes problemas nacionales o locales, si genera un espacio de conversación social sobre esos temas y define lo que va a hacer, estamos ante un verdadero planificador, que es el que genera un diálogo político alrededor de lo que va a hacer y que sabe que va a tener que negociar, va a tener que ceder, también sabe que va a haber cosas que no va a aceptar y por lo tanto va a disputar y sabe que sus definiciones le van a traer un área o un círculo de amigos, un círculo de aliados, un círculo de adversarios que disputarán en la contienda electoral y le va a traer aparejado también un círculo de enemigos de lo que él pretende hacer. Si esa persona está en plena conciencia de este procesamiento, estamos ante un verdadero planificador al estilo “matusiano”.

Si lo hace sin haber leído nuestros libros, pero lo hace, está fantástico. Entonces a esa planificación le doy absoluta centralidad. A las oficinas de planificación que generan una letra desagregada de los programas le doy una importancia secundaria, tienen que estar, es muy ordenador, pero esas oficinas tienen una función de programación.

E: También publicaste un artículo que habla sobre el federalismo y su trama. Las relaciones informales y formales. En este sentido, ¿cuán difícil es poder planificar en un sistema federal en donde están las competencias nacionales, provinciales y cómo ahí influye la disputa política? ¿Cómo sortear esos obstáculos producto del régimen federal?

CB: Más que difícil o un sistema de obstáculos yo al federalismo lo veo muy desafiante para la planificación. Porque es un liderazgo que debe ejercerse sobre liderazgos territoriales que invitan a tener que imaginar instrumentos como los consejos federales donde en forma paritaria se discuten los problemas. Y donde la voz de las provincias tiene mucho valor porque son preexistentes a la Nación. Por eso me molesta tanto cuando hablamos de nivel sub nacional, porque la verdad que una provincia no es sub de nada. Al contrario, es creadora de la Nación y le delega algunas facultades. Hay un diálogo

muy paritario en el sistema federal que obliga a quienes conducen un proceso de planificación nacional a un ejercicio de negociación, de acuerdo y de diálogo, de invención, de creación de consejos federales, regionales, territoriales que me parece muy apasionante. Aparte es interesante el solapamiento de autoridades en el territorio, porque vos tenés delegaciones de INTA, de PAMI, Puertos Nacionales, Parques Provinciales, Parques Nacionales, en el mismo territorio donde también está un intendente. Yo recuerdo cuántas veces he discutido con mis colegas, yo soy ingeniera agrónoma, y he discutido con mis colegas del INTA, que generaban planes estratégicos territoriales e invitaban al intendente a que se sumara, a que dijera su aporte, cuando en realidad el intendente representaba el poder del territorio. También me llama la atención cuando los planes de desarrollo local llaman a los concejales como si fueran iguales a cualquier vecino, cuando en realidad son la asamblea de ese territorio, así que hay superposiciones, hay muchos desafíos en un sistema federal y hay un ejercicio multipolar del poder que me parece que te desafía a que cuando estás en la conversación social o institucional y querés conducirla, tenés que ser muy creativo y muy inteligente, porque hay muchos poderes en juego, muchos polos de poder en esa conversación, por presencia de puertos, de delegaciones de organismos nacionales, hay parques nacionales, hay delegaciones de Senasa, de INTA, amén de las oficinas provinciales también.

E: Sí y también de los actores locales, es decir, la capilaridad que tienen las organizaciones, el conocimiento del territorio; el Estado muchas veces tiene menos información de la que tienen las organizaciones en el territorio, entonces tenés que incorporarlas y generar mecanismos de coordinación interinstitucional.

CB: Ahí entramos a un nivel de otra naturaleza, que ya escapa a las precisiones que estaba dando sobre el federalismo, que es que sin el Estado no se puede, pero con el Estado sólo no alcanza, hay una comunidad organizada. Vos no gobernás un territorio vacío, sino que gobernás un territorio donde la sociedad se ha organizado de alguna manera, que sufre fragmentaciones, alianzas, vínculos y donde hay organizaciones cuya capilaridad es insustituible. En una materia que conozco, como es la niñez, no hay manera que lo que hacen las organizaciones para la niñez lo haga el Estado porque lo va a hacer mal. Lo vas a hacer poco y mal, así que los convenios que se firman entre las carteras ministeriales y las organizaciones sociales de cualquier tema, ambiente, educación, deporte, turismo o niñez, comunicación también, son muy importantes para llevar adelante políticas públicas, que no es lo mismo que los pactos y negociaciones que hacés con los actores del mercado. Estamos hablando de organizaciones comunitarias que son de alguna manera el complemento del Estado, no disputan en el mismo territorio que el Estado sino que lo complementan y le aumentan su capilaridad.

E: ¿Qué antecedentes de Planificación Pública resaltarías en América Latina?

CB: Todo el período de la planificación del desarrollo me parece muy interesante. Empiezo en orden: el keynesianismo trajo una ola de planificaciones en América Latina, también los planes del régimen cubano que venían del mundo socialista. La planificación del desarrollismo es producto del temor al efecto contagio de la revolución cubana, previo a esto había experiencias de planificación en todo el continente y a mí me interesa resaltar la nuestra, la que tiene que ver con el peronismo, con el primer y segundo plan quinquenal que tiene una raíz en la planificación militar, que es de donde aprendió Perón, pero que la verdad trajo un orden, una manera de pensar el Estado muy novedosa, sobre todo el segundo Plan Quinquenal que aprovechó todas las lecciones del primero. Esto nunca se nombra como antecedente en toda la literatura sobre la planificación. Luego de la revolución cubana con toda la experiencia de planificación que venía de la Unión Soviética, que disputaba el sentido de la planificación, llega la oleada planificadora del desarrollo a partir de la conferencia de Punta del Este. La Alianza para el Progreso recibe el apoyo del Tesoro de Estados Unidos que comienza a financiar planes de desarrollo desde la teoría del centro-periferia que estaba en ese momento muy en boga a partir de los escritos de Raúl Prebisch en el marco de la CEPAL. Estos equipos de la CEPAL empezaron a colaborar con los gobiernos de la región para generar planes de desarrollo que permitieran salir de una tenencia muy concentrada de la tierra, de un retraso en la economía que era netamente agraria con un retraso en la industrialización, se pretendía salir a través de estos planes de desarrollo, por eso se hace tan importante el discurso del Che Guevara en ocasión de esta conferencia. Guevara dice allí que en realidad era muy engañoso el tipo de planificación porque quedábamos atados al financiamiento de la potencia continental y que había que tener mayor autonomía, pero había tanta falta de liquidez en nuestros gobiernos que todos aceptaron entrar y todos nuestros países crearon oficinas del desarrollo. Esto fue un aprendizaje muy interesante, pero al mismo tiempo muy rigidizante, de hecho, tanto una ley en México como la constitución de Brasil, por nombrar dos países muy importantes del continente, tienen prevista la planificación por ley y otro como mandato constitucional, nosotros no. Y esto lejos de ser una ventaja para ellos es un problema porque se vuelve totalmente rutinaria la presentación de la planificación, le pasa a Chile, le pasa a Colombia, todos los que tienen estos mandatos de planificación terminan llenando papeles y formularios. Nosotros nos quedamos con un sistema donde sólo se aprueba el presupuesto, muy rígido también. Pero al menos no tenemos una ceremonia rutinizada de tener que presentar papeles de planificación.

El otro hito importante para mí y poco conocido es el Plan Trienal de Reconstrucción y Liberación Nacional del 74-77, que fue el intento planificador de los equipos de la CEPAL que se habían unido al gabinete de José Gelbard en el ministerio de Economía de Juan Domingo Perón. La elaboración del Modelo Argentino para el Proyecto Nacional en el mismo período la estaba haciendo el Coronel Damasco en la órbita de la Secretaría General de la Presidencia y como bien me explicaban algunos actores

del período, mientras ellos se peleaban a ver qué plan era el plan (de hecho el Coronel Damasco quiso llevarse el Instituto Nacional de Planificación Económica, a la órbita de la Secretaría General, a lo que Gelbard se negó), el verdadero poder y la botonera de cómo se asignaban los recursos del Estado lo tenía José López Rega, pero no escribía ni escribió ni un papel, entonces ahí estaba el verdadero sujeto planificador.

E: Hay un texto que seguramente lo habrás visto que es de Martin Fiszbein que habla sobre instituciones e ideas de planificación en Argentina que justamente hace un desarrollo desde el plan Pinedo, desde la década de 1930 hasta 1978 y que plantea entre otras cuestiones que es una planificación más bien de tipo tradicional, que hubo intentos de incorporar a los distintos actores pero que básicamente la idea de la planificación, salvo los gobiernos peronistas, estuvo dada por una visión tradicional, economicista, miope de la realidad.

CB: Sobre el Primer y Segundo Plan Quinquenal los planificadores económicos te dicen que es una lista de obritas, es un listado de obra pública, le bajan el precio así, y los planes de desarrollo, los peronistas te dicen que son planes económicos, no son planes integrales de una Nación. En realidad, todo plan es hijo de su tiempo, dentro de 50 años cuando las nuevas generaciones miren nuestros planes se van a reír y los van a ver muy débiles, de hecho quien tuvo oportunidad de evaluar su propia planificación fue Carlos Matus, que en el presidio primero, en el exilio después, pudo escribir acerca de su experiencia y ver los errores de la acción planificadora en el Chile de Salvador Allende, veremos qué nos dicen las próximas generaciones acerca de lo que estamos haciendo, no te podés sustraer a tu tiempo, lo que no significa que no te sustraigas a los poderes de tu tiempo porque el Che Guevara dijo: ustedes están generando una dependencia, la denunciaron dentro de la propia CEPAL Enzo Faletto y Fernando Enrique Cardozo en el documento Dependencia y Desarrollo en América Latina, también denunciaban que estos planes de desarrollo pretendían un desarrollo dependiente, no podían escapar al desarrollo dependiente al que estaba destinada América Latina, entonces una cosa es que no te podés sustraer a la técnica de tu tiempo, lo que sí puedes hacer es sustraerte a los poderes de tu tiempo y tener una solución soberana y creativa para tu Nación.

E: ¿Cómo caracterizarías la consideración atribuida a la planificación en el período de Néstor Kirchner y en el de Cristina? ¿Ves alguna diferencia?

CB: A mí me parece que tanto el gobierno de Néstor como el de Cristina marcaron el regreso definitivo de la política al sillón de Rivadavia, marcaron el regreso de las decisiones políticas como parte de los roles del primer mandatario, ya no como alguien rehén de los poderes fácticos de su tiempo. Por otra parte, me parece que el juego estratégico de Néstor Kirchner lo hace el primer planificador estratégico, donde no dijo nunca todo lo que iba a hacer y eso para mí es una manera de planificar porque no todo lo que planificás hay que decirlo.

Y me parece que ese juego entre lo que podía hacer, los huecos que iba encontrando, por ejemplo, para la derogación de las leyes de Punto Final y Obediencia Debida, él encontró el hueco que significaba el temor de los militares de ser juzgados fuera del país, en España concretamente, allí encontró un hueco para iniciar su política de derechos humanos, no es que no la tenía previamente, supo esperar la oportunidad. Ahora, si hubiera dicho de entrada cuál era toda su política de derechos humanos quizás no era tan conveniente, quiero aquí hacer una diferencia con Menem, quien dijo, si yo hubiese dicho todo lo que iba a hacer no me hubieran votado. El tema de Menem es que él mintió, yo lo que estoy diciendo de Néstor es distinto. Estoy diciendo que supo decir las cosas en el momento que correspondía decir las, no adelantó jugadas, hay jugadas que no las adelantó y eso me parece sumamente estratégico para un momento de una crisis tremenda, necesitábamos a un estratega. Ya en el período de Cristina hay organismos que comienzan procesos de planificación muy interesantes y el que más me gusta siempre resaltar es el caso de la resolución del conflicto de la 125 a través de un plan agropecuario y agroindustrial. Me parece muy interesante todo ese proceso, donde incluso participó Isidoro Felcman, uno de los autores argentinos más importantes en esta materia, participó activamente en la elaboración de ese plan que sentó a todos los actores en la mesa, los actores que hasta hacía un año estaban en un conflicto y un enfrentamiento feroz, así que hubo experiencias de planificación muy interesantes en ambos gobiernos, ya en un estilo diferente, ya no hubo planes-libros. Hubo planificaciones y programas en temas puntuales en una suerte de gran entramado de planificación - gestión que se iba haciendo en simultáneo.

E: Lo que tal vez falló al principio de la 125 y del Plan Agropecuario fue no hacer un análisis de actores un poco más acabado o de los vectores de fuerza de los actores.

CB: En realidad, y acá lo digo como protagonista del período y protagonista del tema por haber sido diputada nacional en aquel momento, se le consultó al titular de la cartera económica acerca de si él creía que tenía viabilidad el cambio de los índices de retenciones. Él dijo que sí, luego quiso decir que él era un técnico. El ministro Lousteau se quiso cubrir diciendo que él era un técnico, cuando nunca un titular de una cartera ministerial puede definirse como un sujeto técnico del gobierno. A él se le preguntó acerca de si había margen para esa modificación y él respondió que sí. Yo estaba poniéndole el cuerpo a esta situación con consecuencias personales y quien había pensado en la medida que yo estaba defendiendo con mucha dificultad estaba diciendo que él era sólo un técnico.

E: ¿En qué momentos de nuestra historia la planificación ha generado los mejores resultados para el país?

CB: Cuando hay un proyecto de gobierno claro. Nosotros decimos que hay dos indicadores claves de capacidad, que es la capacidad de tener un proyecto de gobierno y

la capacidad de conducir ese proyecto, de conducir las fuerzas institucionales y sociales hacia la consecución de ese proyecto. Yo pongo en valor el primer y segundo gobierno peronista, pongo en valor el período de Néstor y Cristina, puede haber viento de cola, pero si no hay proyecto...

E: ¿y cómo ves ahora esta situación?

CB: Tiene que ver con el segundo indicador. Me parece que hay problemas de conducción de este proceso, que implica coraje, decisión, rapidez, velocidad, estrategia y no es para todos la “bota de potro”. Y ahí estamos con una dificultad de haber confundido que la estrategia que servía para ganar era la que servía para gobernar. El primero que se confundió fue quien fue ungido como presidente porque él tenía que saber cuál era el origen de su poder y remitir siempre a ese origen de su poder, pero siempre le bajó el precio a ese origen de su poder. Parecía que mágicamente, sentarse en el sillón de Rivadavia lo convertía en un estratega y esto no es así. Aparte, cuando uno es el presidente por una coalición fruto de un acuerdo político tiene que respetar el liderazgo político de esa coalición.

E: Si bien las capacidades estatales pueden ser el liderazgo, la expertise, recursos cognitivos, económicos, organizacionales, etc. el Estado está en una situación de gran vulnerabilidad porque no posee o posee en muy poco margen todas esas capacidades. Y las ciencias del gobierno que plantea Matus, es una de las capacidades que debería tener el Estado. ¿Cuál es la razón por la que vos observas que no se consideran estas ciencias y técnicas para gobernar y mejorar la gestión?

CB: Por supuesto que nosotros abogamos por una por escuela de formación política, por la construcción de las ciencias de gobierno que soñaba Carlos Matus, abogamos por todo un saber de gobierno que tiene que circular en los grupos militantes para que todos nos preparemos para conducir, para liderar, para generar proyectos. La actividad de un club de barrio, de una organización barrial, todas necesitan de nuestras habilidades de liderazgo y gobierno.

E: ¿Cuáles son los desafíos de gobernabilidad para el gobierno nacional y popular en materia de planificación, estrategia y gestión de las políticas públicas ante las amenazas y las prácticas de concentración estratégica de las derechas, con el poder judicial y los medios de comunicación hegemónicos?

CB: Voy a tomar prestadas las palabras de Cristina Fernández de Kirchner en el Teatro Argentino, que tiene que ver con la necesidad de generar un amplio acuerdo al estilo de lo que fueron las coincidencias programáticas del año 72 que le dieron viabilidad al Plan Trienal, al tercer gobierno peronista, esas coincidencias programáticas tienen que referir a 5-6 puntos claves, en aquel momento fueron seis objetivos y 22 instrumentos de pla-

nificación económica en las que se pusieron de acuerdo todos los partidos mayoritarios, la firmaron todos de manera que cualquiera de ellos que llegara al poder los iba a poner en marcha, acá tendríamos que ponernos de acuerdo en cuestiones básicas referidas a la soberanía, a la soberanía monetaria, referidas al territorio, al combate de la inflación, en fin, lo que estas fuerzas definan. Esos compromisos debieran ser la base de sustentación de una agenda legislativa y de un programa de gobierno que seguramente tendrá su primer borrador, su documento preliminar, porque luego lo elaborará quien acceda al gobierno en diciembre del 2023. Ese plan tendrá que ser protagonizado por todas las fuerzas vivas que sean convocadas a participar y aportar, así que la verdad que viene un tiempo donde vamos a necesitar mucha capacidad de planificación, mucha capacidad de acuerdo y de conducción del aparato estatal, así como mucha capacidad de intervenir y conducir la conversación social.

E: ¿Quién sería el actor capaz de convocar a esa mesa?

CB: Te respondo tal como le respondió Álvaro García Linera a Pedro Brieger hace pocos días en una conversación: la verdad que siempre es el Estado, porque el Estado tiene la lapicera y tal vez no tiene toda la cuota del poder, pero la lapicera la tiene y lo que no tenga de poder y lo que no tenga de lapicera, que lo tenga de coraje.

Hay que arriesgar, porque nosotros somos David contra Goliat y somos conscientes de esto, David podría haber huido, podría haberse escondido, pero tomó su gomera y apuntó con mucha inteligencia al ojo del Cíclope y lo derribó, ¿por qué pensar que nosotros no lo podemos hacer?

E: ¿Qué eficacia puede tener la planificación en países, sociedades o estados que tienen inflación de tres dígitos, donde no se puede anticipar el comportamiento de los actores?

CB: Lo primero que debe entenderse es que la planificación no es solamente una planificación económica, es una planificación social, cultural, con enfoque integral, y en ese marco los problemas referidos a la inflación y al comportamiento de los actores están presentes en lo que vamos a planificar. A mayor situación de emergencia, a mayor situación de conflictividad, sea por la conflictividad social, sea por una catástrofe natural o sea, como en este caso que ustedes comentan en la pregunta respecto de una inflación que se está volviendo ingobernable, en ese caso, los sujetos que pretenden conducir el sistema social deberían planificar con más ahínco. Justamente, a mayor incertidumbre, la planificación se convierte en una herramienta más útil, no porque vayamos a hacer exactamente lo que planifiquemos sino porque esa planificación nos organiza, nos permite tener una hoja de ruta.

Pensar que la planificación no sirve cuando hay una situación de baja gobernabilidad es darle a la planificación un lugar menor. Nosotros creemos que, en el sistema de gobierno, contar con un proyecto de gobierno claro, con objetivos claros, con un horizonte utópico claro, colabora con una mayor gobernabilidad del sistema.

E: ¿Qué eficacia puede tener la planificación en escenarios político-económicos con tan altos niveles de concentración de los recursos y por lo tanto de eficacia política contra planificadora de algunos elementos, particularmente, relevantes del mercado y de la sociedad civil?

CB: Esta pregunta se vincula con la anterior y por supuesto que en general los gobiernos y sectores populares tienen escaso control de los recursos, especialmente en el caso de los recursos estratégicos. En América Latina nos movemos en un escenario de concentración económica, pero no sólo en la actualidad, esto ha sido así a lo largo de nuestra historia, y justamente eso hace que los sectores populares necesiten una mayor inteligencia para incidir en el sistema social. Esa mayor inteligencia tiene que ver con su capacidad de planificar sus próximos pasos, por lo tanto, la concentración económica es un aliciente más para planificar.

También hay que tener en cuenta que cuando hablamos de planificar también hablamos de planificar la viabilidad de nuestro programa de gobierno, es decir, nosotros tenemos que hacer un cálculo de viabilidad de nuestras ideas y por lo tanto un cálculo de las alianzas que tengamos que hacer, de las negociaciones, de los acuerdos, mapear con claridad a los adversarios, a los enemigos. La planificación se vincula con el poder, con la posibilidad de acumular poder alrededor de nuestro proyecto, o mejor dicho reunir voluntades alrededor de un proyecto que queremos proponer a la sociedad.

E: ¿Es posible ver la planificación como un ejercicio de interlocución entre el Estado, la burocracia y la sociedad?

CB: Creo que la planificación es mucho más que la interlocución entre el Estado, la burocracia y la sociedad civil, en todo caso es una conversación permanente entre múltiples actores entre los cuales se encuentran el gobierno público, los equipos de la Administración Pública, los actores del mercado, los actores sociales y también los actores extraterritoriales y los organismos que tienen incidencia sobre el proyecto de Nación.

Creo que, en el caso de la burocracia, lo que habrá que aumentar es la capacidad de liderazgo de nuestros gobernantes y la capacidad de conformar equipos con esas burocracias, porque en realidad las burocracias forman parte, orgánicamente, del proyecto que pone en marcha un gobierno. Entonces no lo tomaría como un actor autónomo de ese gobierno, lo que sí, por supuesto siempre es importante tener un diálogo con

las organizaciones de los trabajadores públicos, con sus organizaciones gremiales, son organizaciones que tienen una gran vocación por señalar la orientación de las políticas públicas en las cuales ellos participan, pero quisiera ser precisa en cuanto a que las burocracias deben formar parte orgánicamente del proyecto que postula un gobierno democrático. Si no es así, le estamos dando una autonomía que no se corresponde con lo que está previsto en nuestra Constitución y en nuestras leyes orgánicas.

En este sentido, quisiera hacer una precisión a partir de mi experiencia como Subsecretaria de la Gestión Pública de la provincia de Buenos Aires y por haber formado parte del Consejo Federal de la Función Pública. Los procesos de selección e ingreso a la Administración Pública deben valorar que estos trabajadores estén dispuestos a participar de un proyecto que va a conducir una fuerza política que ha ganado su lugar en el gobierno a partir del juego democrático. Las burocracias deben estar conformadas por hombres y mujeres que, con vocación democrática, participan con sus saberes técnicos en la concreción de ese proyecto de gobierno.

Reseña

Magdalena Chiara y Valeria Serafinoff (comps.)

Relaciones intergubernamentales y políticas sociales en la Argentina

1ª edición. Los Polvorines, provincia de Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento, 2022. 288 páginas. ISBN 978-987-630-649-2

Reseña de Oliver Davenport
IESCT-UNQ-CICBA/ CONICET

¿Qué instancias de decisión intervienen en el diseño e implementación de una política pública? ¿Cómo se relacionan estas diferentes instancias en el proceso de la política? ¿Estas relaciones pueden provocar divergencias entre “lo diseñado” y “lo implementado”? ¿Cómo influyen en lo anterior las brechas socio-económicas entre los diferentes territorios que alcanza una misma política pública? ¿Qué alcances y límites tienen las políticas sociales en la actualidad argentina? Estos son solo algunos de los interrogantes generales que nos permiten generar y comenzar a responder este volumen que contiene ocho trabajos organizados en ocho capítulos, compilados por Magdalena Chiara y Valeria Serafinoff.

Este libro reúne una batería de temas ampliamente diversos: discusiones teóricas sobre las relaciones intergubernamentales, provisión pública descentralizada de salud, integralidad de modelos provinciales de gestión, políticas de niñez y adolescencia, políticas de vivienda y suelo, iniciativas intersectoriales de salud sexual y reproductiva, políticas para la eliminación de violencia por razones de género.

Más allá de la variedad de temáticas abordadas en los capítulos, todos defienden (en mayor o menor medida) una serie de postulados que son transversales a toda la obra:

1) Tras un profundo proceso de descentralización, en Argentina (y en todos los Estados federales) conviven múltiples instancias de decisión, cuyas relaciones tienden a tensionarse por razones heterogéneas: divergencias en las capacidades técnico-operativas, diversidad de posturas político-ideológicas, falta de coordinación horizontal y vertical, entre otras. Si bien existen muchos casos en los que distintas unidades de gobierno se alinean y coordinan “exitosamente”, aún esos procesos virtuosos no están exentos de tensiones y conflictos.

2) Existen grandes brechas entre territorios vinculadas a las condiciones socioeconómicas de las diferentes poblaciones y a las capacidades y recursos que disponen las organizaciones estatales para responder a los problemas de estas familias y comunidades. El “núcleo estratégico” de las políticas sociales es comenzar a cerrar estas brechas.

3) El proceso de descentralización se constituye como una causa elemental de, por un lado, la importancia en gestión de políticas sociales que presentan actualmente los niveles subnacionales de gobierno y, por otro lado, de las profundas brechas territoriales.

El documento explora la dimensión federal y multiescalar de las políticas públicas, para analizar las relaciones entre niveles de gobierno y los modos en que estas relaciones afectan la implementación de políticas sociales en Argentina. En este sentido, se aborda cómo la distribución de competencias y recursos entre los distintos niveles de gobierno (nacional, provincial y municipal) puede afectar la implementación de dichas políticas públicas y, en consecuencia, el acceso a derechos básicos (salud, educación, vivienda, seguridad alimentaria, entre otros).

El primer capítulo es una propuesta teórico-metodológica de Chiara orientada a analizar las dinámicas de mutuo condicionamiento entre las políticas que diseñan los niveles centrales y los arreglos institucionales propios de los niveles subnacionales. La propuesta está centrada en abordar la cuestión subnacional desde una perspectiva relacional que dé cuenta del rol que tienen los gobiernos centrales en el cierre de las mencionadas brechas de desigualdad entre territorios.

Partiendo de la idea que las relaciones intergubernamentales (RIG) no solo anteceden a las políticas, sino que son también parte de sus resultados (p. 31), la autora propone “abrir la caja negra” del proceso de implementación de políticas públicas para analizar 1) cómo las RIG condicionan las políticas públicas y 2) como las políticas sociales operan como “organizadoras” de las RIG. Este abordaje a nivel mesoinstitucional resulta sumamente útil para volver inteligible los complejos procesos de disputa política y gestión que se dan intra e inter niveles subnacionales. Esto es central en la actualidad, teniendo

en cuenta que los procesos de descentralización en Argentina (y en toda la región latinoamericana) han aumentado la importancia que asumen los niveles subnacionales en el diseño e implementación de políticas sociales.

En el segundo capítulo, Cetrángolo y Goldschmit llevan a cabo un análisis de las dificultades que presenta la provisión pública descentralizada de la salud, teniendo en cuenta la fragmentación (organizacional, territorial, de financiamiento y, consecuentemente, de derechos) que presenta el sector de atención de la salud en la Argentina, así como la ausencia de instancias adecuadas de coordinación entre instituciones (p.40). Se trata de un trabajo que realiza una caracterización precisa y rigurosa sobre el sistema de salud en Argentina, describiendo en profundidad los tres subsistemas que lo componen: el público, el de seguridad social (obras sociales) y el privado (medicina prepaga). Además, señalan las limitaciones acerca cada uno de estos subsistemas y los bajos niveles de coordinación que presentan. Para un lector poco entendido en el tema, este capítulo es un excelente “estado de la cuestión” sobre indicadores clave (gasto en salud como porcentaje del PBI, establecimientos de salud por provincia, recursos humanos por región, gasto público en salud, entre otros) vinculados al sistema de salud, principalmente a nivel nacional pero también a nivel de la región latinoamericana.

Los autores concluyen que, por un lado, existe un grupo de la población que tiene coberturas múltiples y de diferente calidad por la superposición de la oferta pública, la cobertura obligatoria de la seguridad social y la privada. Mientras que, por otro lado, la organización descentralizada y las características territoriales del país han determinado un acceso diferencial para cada grupo poblacional (p.76). Al final del capítulo, se presenta una propuesta normativa en clave de ejes de acción que, si bien algunos resultan bastante generales y ambiciosos, sirven de horizonte para pensar un cambio estructural en el sistema de salud argentino de cara a resolver sus limitaciones.

El tercer capítulo, a cargo de Soldano y Berreta, es la presentación de un caso abordado desde algunas de las ideas teórico-metodológicas del capítulo 1. En rigor, no se aplican las herramientas y esquemas analíticos del primer capítulo, sino que se comparten postulados generales acerca de las dinámicas socio-políticas entre las RIG y las políticas sociales. El trabajo recupera la gestión del Frente Progresista en la provincia de Santa Fe en relación a las políticas sociales implementadas, pero sobre todo a la reestructuración ministerial y a la designación de “regiones” en la provincia que requirió la implementación de dichas políticas. De manera muy esquemática, el capítulo logra señalar un conjunto de aciertos y desaciertos de esta gestión en diferentes políticas, tomando como eje central el “Plan Abre”. Es particularmente acertado el análisis de las múltiples tensiones político-institucionales generadas en el marco de dicha política pública, dado que es un ejemplo de cómo se generan restricciones a los procesos de regionalización, de coordinación vertical y horizontal y de gobernanza.

En el cuarto capítulo, Moro y Orizaola analizan las relaciones intergubernamentales en el campo de las políticas de niñez y adolescencia que se desarrollan a partir de la creación del Sistema de Promoción y Protección Integrales de los Derechos de los Niños. Tomando como *locus* el conurbano bonaerense, el trabajo analiza 1) los conflictos entre el nivel provincial y las áreas locales de gestión derivados de normativas ambiguas, 2) la incapacidad provincial para liderar el proceso de implementación de las políticas, 3) la cuestión del financiamiento y sus consecuencias político-institucionales, y 4) el Consejo Provincial de Niñez y Adolescencia, un nuevo espacio de interacción interjurisdiccional.

Una cuestión no menor de este trabajo es que visibiliza cómo los costos reales de la necesidad de coordinación entre los actores gubernamentales para establecer y acordar criterios, tiempos y decisiones recaen en los propios sujetos a los que se busca restituirles derechos vulnerados (p. 121). Al final del capítulo, se presenta una serie de “cuestiones clave” para tener presentes en las agendas de las áreas de niñez y adolescencia en el conurbano bonaerense. Si bien están algo disociadas de lo que se viene analizando, las propuestas abordan problemas fundamentales para garantizar derechos vinculados a niñez y adolescencia en un contexto de “pospandemia”.

En el quinto capítulo, DiVirgilio y Aramburu realizan un recorrido histórico de la política habitacional en el Gran Buenos Aires. En particular, analizan la compleja dinámica de relaciones entre unidades de gestión nacionales, provinciales y municipales en el marco de políticas públicas concretas (PROMEBA, PFCV). Según estas autoras, durante la década de 1990 se consolida un proceso de descentralización en la implementación de la política habitacional que lleva al fortalecimiento de unidades gubernamentales municipales en términos de gestión y administración, las cuales adquieren un rol protagónico en determinados programas. Llegados los 2000, tras la crisis social, económica y política del 2001, el Estado nacional recupera su rol central en la implementación de políticas habitacionales, particularmente a partir del Plan Federal de Construcción de Viviendas (PFCV). Esta “nueva etapa” de gestión habitacional fortalece la relación “nación-municipios” y tiende a desplazar a los organismos provinciales, aunque estos mantienen algunas funciones burocráticas que acaban por ser contraproducentes para el avance de las obras en los municipios.

Resulta interesante como, a lo largo de todo el trabajo, se recuperan diferentes testimonios de funcionarios y ex funcionarios de distintos organismos de gobierno, a los fines de explicitar los niveles de coordinación intergubernamental, las diversas tensiones y conflictos entre unidades de diferente nivel vertical, así como la poca coordinación horizontal entre unidades municipales.

El sexto capítulo, elaborado por de León y Reppeto, analiza el Plan de Prevención del Embarazo No Intencional en la Adolescencia (Plan ENIA) en dos dimensiones: la coordi-

nación intersectorial dentro del Estado Nacional y la coordinación entre el nivel nacional y las provincias. Como se reitera a lo largo de toda la obra, este capítulo pone en evidencia cómo los esfuerzos de coordinación pueden estar atravesados por tensiones derivadas de la coexistencia de lógicas y saberes sectoriales contrapuestos. También resalta, a partir del estudio de caso, lo que denomina como una “clásica tensión de las relaciones intergubernamentales”: la tensión entre depender de un área del gobierno nacional, pero funcionar operativa y cotidianamente a nivel provincial (p. 209). Sin embargo, pese a todas las limitaciones del Plan analizado, en un ejercicio final de “balance” se concluye que es un exitoso ejemplo de política pública diseñada y planificada sobre la base de evidencia generada en clave multiactoral, con apropiados consensos político-técnicos que permitieron transitar la formulación del problema y el proceso de implementación.

En el séptimo capítulo, Serafinoff realiza una descripción de diseños institucionales y dinámicas generadas alrededor de las relaciones intergubernamentales (RIG) para la implementación de políticas públicas orientadas a la prevención, atención y reparación de las violencias por razones de género. En particular, se analizan diferentes políticas públicas que involucran una importante articulación entre la nación, las provincias y los municipios.

El trabajo formula y defiende la hipótesis de que en contextos donde prevalecen lógicas interejecutivas de coordinación vertical centradas en relaciones bilaterales e informales, la articulación desarrollada en un plano tecno-burocrático logra promover un esquema cooperativo más sostenible y da lugar a una política pública integral e integrada (p. 222). Luego de un análisis riguroso y detallado de múltiples políticas públicas vinculadas a la violencia por razones de género, el capítulo concluye en la necesidad de un organismo rector a nivel nacional, así como el fortalecimiento de espacios de coordinación como el Consejo Federal de la Mujer. Junto con varias otras propuestas normativas, el final de este capítulo reproduce una característica virtuosa del libro, señalada a lo largo de casi todos sus capítulos: sugiere posibles líneas de acción para comenzar a resolver las problemáticas descriptas y analizadas.

Finalmente, Chiara y Serafinoff presentan una síntesis de toda la obra en el octavo y último capítulo, donde repasan los principales aportes de los diferentes capítulos y logran explicitar diversos ejes transversales a estos.

A lo largo de estos ocho capítulos, el libro reflexiona críticamente sobre la complejidad de las relaciones intergubernamentales en relación a las políticas sociales, al mismo tiempo que logra sumergir al lector en múltiples temáticas concretas a partir de los casos de estudio. Pero más importante aún, por su impronta propositiva, este volumen se constituye como un insumo clave para diseñar e implementar políticas sociales en contextos federales, en tiempos donde las desigualdades territoriales se han profundizado y la población que requiere este tipo de intervención estatal es cada vez más amplia.

Indicaciones editoriales y de estilo

Los autores y autoras interesados en publicar artículos o reseñas bibliográficas en la **Revista Perspectivas de Políticas Públicas** pueden enviar sus trabajos a través del sistema OJS ingresando a la página revistas.unla.edu.ar/perspectivas o bien por correo electrónico a revistapolpublicas@gmail.com

Previamente, deberán verificar que sus textos se ajustan al Reglamento Editorial y normas de estilo que se detallan a continuación. En caso contrario los textos serán devueltos al remitente.

Reglamento Editorial

Los artículos presentados para publicación son sometidos a evaluadores externos de acuerdo al sistema “doble ciego”. La evaluación versará sobre la calidad sustantiva del texto (aportes teórico-metodológicos, nuevos enfoques, relevamiento de nuevos aspectos de un tema, etc.) así como de su pertinencia respecto de la temática de la Revista. Las reseñas serán sometidas a dictamen del Comité Editorial.

Los textos presentados a dictamen y publicación deberán ser originales y de carácter inédito. El autor o autora acompañará una declaración garantizando que el texto no está siendo sometido a dictamen o publicación en otro medio escrito o electrónico, con la posible excepción de artículos sometidos a publicación en publicaciones extranjeras en idioma distinto del castellano. Los textos serán presentados en idioma español. Excepcionalmente se podrán aceptar originales en otros idiomas.

La extensión máxima de los artículos es 12000 palabras incluyendo notas finales y referencias bibliográficas (con una tolerancia de no más de 10%); la de las reseñas será de 2000 palabras en las mismas condiciones.

Normas básicas de estilo

1. Artículos

La tipografía utilizada deberá ser Times New Roman tamaño 12, interlineado 1.5, incluso las notas y referencias.

El nombre del/la/las/los autor/a/es/as incluirá su afiliación institucional y dirección electrónica.

Se evitarán los títulos excesivamente extensos (más de diez palabras). El texto estará precedido de un resumen en castellano e inglés de 200 palabras como máximo. Deberán

proponerse cinco (5) palabras clave, en ambos idiomas. El resumen deberá presentar claramente el objeto del trabajo y sus principales conclusiones.

Las transcripciones literales se harán entre comillas en tipo Times New Roman 12, sin sangría, salvo que excedan las tres (3) líneas.

Se evitará notas excesivamente extensas, que desarrollen argumentos laterales no directamente vinculados al texto. Todas las notas, sin excepción, serán identificadas con numeración arábica correlativa y ubicadas al final del texto.

Se aconseja evitar cuadros y gráficos que utilicen colores. Unos y otros se incluirán al final del texto, con la indicación “AQUÍ VA EL CUADRO (O GRAFICO) N°” en el lugar correspondiente del texto. Se sugiere limitar los gráficos al mínimo indispensable.

Formato: Todos los cuadros, tablas y gráficos deben ser presentados en formato vertical.

Referencias bibliográficas: En el cuerpo del texto y en las notas se harán con el apellido del autor seguido del año de publicación y la página o páginas pertinentes cuando se trata de transcripción literal (ej.: Sassen 2010:183). La identificación completa de la fuente se efectuará al final del artículo en la sección “Referencias”, de la manera siguiente: **Sassen, Saskia** (2010) *Territorio, autoridad y derechos. De los ensamblajes medievales a los ensamblajes globales*. Madrid: Katz Editores.

Si se trata de artículos, la referencia en texto es similar a la anterior. La referencia completa al final se hará entrecomillando el título del artículo resaltando el nombre de la publicación e indicando número y fecha y primera y última página del artículo citado. Ej.: **Mato, Daniel** (2007) “Importancia de los referentes territoriales en los procesos transnacionales. Una crítica de la idea de ‘desterritorialización’ basada en estudios de casos”. *Estudios de Sociología* 23:35-63.

En caso de capítulos en compilaciones, anuarios y similares la referencia en texto es la misma que las anteriores; la final será, ej.: **Vilas, Carlos M.** (2010) “Estado: política y economía en el capitalismo global”. En Daniel Toribio (comp.) *La universidad en la Argentina*. Lanús: Ediciones de la UNLa, 2010:233-266.

En caso de obras publicadas en fuentes en red, la referencia de autor, etc. seguirá las reglas precedentes, agregándose la dirección electrónica y la fecha de acceso. Ej.: **Hill, General James T.** (2004) *Statement of General James Hill before the Armed Forces Commission of the House of Representatives of the USA, March 24*. <http://usinfo.state.gov/espanol/04032904.html> accedido el 3 de abril 2004.

Las normas de estilo APA se aplicarán subsidiariamente.

2. Reseñas bibliográficas:

Deberán aportar al debate académico y no limitarse a una simple síntesis o “paneo” de la obra. Serán reseñas de libros (incluidas compilaciones y antologías), publicados no más atrás de un año del de circulación del respectivo número de la Revista.

Además de las normas de estilo correspondientes, en lo pertinente, a los artículos, deberán detallar, al inicio, con sangría, todas las referencias editoriales de la obra reseñada. Ej.: **Oscar Madoery**, *Los desarrollos latinoamericanos y sus controversias*. 1ª edición. Ushuaia: Ediciones UNTDE, 2016. 317 págs. ISBN 978-987-45975-4-0

En caso de compilación, el apellido y nombre del compilador será seguido de la abreviación de su papel: comp., dir., ed.

Realidad Económica es la revista de ciencias sociales del Instituto Argentino para el Desarrollo Económico, 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. Ha sido incorporada al Núcleo Básico de Revistas del CAICYT y está dirigida a profesionales, investigadores, estudiantes, empresarios, dirigentes, trabajadores y cooperativistas.

La revista se edita desde 1970 y se publica cada 45 días en acceso abierto <https://ojs.iade.org.ar/index.php/re>

ÍNDICE

Fruticultura en crisis: una experiencia de venta al estado. ¿Posible salida?

Juan José Brizzio, Nadia Taranda y Luis Manuel Tiscornia

Políticas públicas para reducir las desigualdades territoriales en la Argentina

Mariel Alejandra Arancio y Mariana Schweitzer

La Argentina durante la posconvertibilidad (2003-2015). Valorización del capital y acumulación

Mariano G. Lanza

Reseña / por Silvia Gorenstein

Estudios sobre la relación entre sociedad, poder y territorio. Testimonio de una mirada histórica de Alejandro B. Rofman

IADÉ - INSTITUTO ARGENTINO PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO

REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES

 **realidad
económica**

IN 357 ARG 53 / 14 DE JULIO AL 15 DE AGOSTO DE 2023
ISSN 0325-1926 ISSN* 2618-1711



La fruticultura en la política pública

ISSN 0325-1926

Hipólito Yrigoyen 1116, 4º Piso

CABA, Argentina, C1086AAT

Tel. (5411) 4381-7380/9337

www.iade.org.ar

realidadeconomica@iade.org.ar

ADE

INSTITUTO ARGENTINO PARA EL
DESARROLLO ECONÓMICO

Artículos

Julián Zicari

Cambiar la mentalidad: Martínez de Hoz y su relato sobre las estrategias utilizadas para combatir la inflación (1976-1981). *Mindset change: Martínez de Hoz's narrative on anti inflationary strategies (1976-1981).*

Juan Pablo Quiroga

John K. Galbraith y la reconstrucción de una agenda de investigación en políticas públicas centrada en el conflicto. *John K. Galbraith and the reconstruction of a conflict-centered public policy research agenda.*

Daniela V. Martina

La complejidad en los Mercados Públicos minoristas de alimentos en la Ciudad de Córdoba. *Food retail Public Markets complexity in Córdoba City.*

Luciana Chorny

Francisco Arias

Milagros Polanco

La relocalización como política habitacional en la Ciudad de Buenos Aires. Análisis a partir de los casos de los barrios Rodrigo Bueno y Mundo Grúa.

Relocation as housing policy in Buenos Aires City: A Comparative Analysis of Rodrigo Bueno and Mundo Grúa cases.

Florencia Corbelle

De usuarios/as responsables a cultivadores/as solidarios/as. Problemas, sujetos y lenguaje políticos en los debates parlamentarios por la reforma a la ley de drogas en Argentina.

From "responsible users" to "solidary growers". Problems, subjects, and policy languages in Argentina's parliamentary debates on the drugs act reform.

Nahuel Dragún

Análisis de las estrategias de incidencia de los think tanks en las políticas públicas. El caso de CIPPEC y los procesos de reforma política en el nivel subnacional. *Think tank's strategies of involvement in public policies. A case study of CIPPEC and policy reforms at the subnational level.*

Víctor Hugo Perales Miranda

Natalia Rocha Gonzalez

Buscando las huellas de una proto-planificación del desarrollo en Bolivia.

Searching for the footsteps of a proto-planning of development in Bolivia.

Entrevista

Sebastián Barbosa y Aristides Ossorio Domecq

La verdadera planificación es en realidad una conversación institucional acerca del poder y del poder hacer".

Entrevista a la doctora **Claudia Bernazza**.

Planning is, in facts, an institutional conversation on power and the power to do.

An interview of **Dr. Claudia Bernazza**.

Reseña

Magdalena Chiara y Valeria Serafinoff, Compiladores Relaciones intergubernamentales y políticas sociales en la Argentina.

Reseña de Oliver Davenport