

Revista

**Perspectivas *de*
Políticas Públicas**



Revista
Perspectivas de Políticas
Públicas

ISSN 1853-9254

No. 2, Año 1

Publicación semestral
del Departamento de
Planificación y Políticas
Públicas

Propietario:
Universidad Nacional
de Lanús

Registro de la Propiedad
Intelectual nro. 4.984.550

Universidad Nacional de Lanús

Rectora *Ana Jaramillo*

Vicerrector *Nerio Neirotti*

Departamento
de Planificación y Políticas Públicas

Directora *Ana Farber*

Comité Editorial

Ana Jaramillo

Nerio Neirotti

Ana Farber

Juan Carlos Geneyro

Rubén Heguilein

Alfredo Ossorio

Diego Raus

Elvira Lofiego

Staff de la Revista

Director

Carlos M. Vilas

Secretaría

Emanuel Porcelli

Sebastián Cruz Barbosa

Traducción *Claudia Bértolo*

Diseño y Diagramación

Dirección de Diseño

y Comunicación Visual UNLa

Director *Claudio Loiseau*

Coordinadora *Andrea Michel*

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.



Revista
Perspectivas de Políticas Públicas

Departamento de Planificación
y Políticas Públicas

**Universidad Nacional
de Lanús**

29 de Septiembre 3901
1826 Remedios de Escalada
Pcia.de Buenos Aires, Argentina
Tel: (+54 11) 6322-9200
int. 138 / Canjes: int. 225
perspectivas@unla.edu.ar
www.unla.edu.ar

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

Consejo Asesor

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

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

Revista
Perspectivas de Políticas
Públicas

ISSN 1853-9254
No. 2, Año 1
Enero-Junio 2012

Presentación *Págs. 8-10*

Artículos

Alberto Sosa *Págs. 11-39*

Autonomía, desarrollo e integración: los casos de Argentina y Brasil

Autonomy, development, integration: the cases of Argentina and Brazil

José Antonio Ramírez Díaz *Págs. 41-66*

Integración regional de la Educación Superior. El Espacio Iberoamericano del Conocimiento y el papel pedagógico de la Organización de Estados Iberoamericanos.

Regional Integration of Higher Education. The Ibero-American Knowledge Space and the educational role of the Organization of American States.

Fernanda Diaz *Págs. 67-96*

Securitización de la cooperación internacional al desarrollo: el caso sahelino de mali y níger.

Securitization of International Development Cooperation: The Sahelian Case of Mali and Niger.

Vanina Modolo y Luciana Vaccotti *Págs. 97-121*

Emigración internacional y políticas de vinculación: un estudio comparativo entre Argentina y Uruguay

International Emigration and linking policies: a comparative analysis between Argentine and Uruguay

Marta Susana Juliá y Jorge Foa Torres

Págs. 123-137

Derecho y Políticas Públicas Ambientales. Hacia un enfoque ambiental y discursivo de lo jurídico

Law and Environmental Policies: Towards an environmental and discursive approach of the juridical

Mariano Gruschetsky *Págs. 139-173*

Estado y Deporte: La relación entre los poderes públicos municipales y los clubes en la ciudad de Buenos Aires 1900-1940

State and Sport: The relationship between municipal authorities and the clubs in the city of Buenos Aires 1900-1940

Cristian Altavilla *Págs. 175-220*

Procesos de Negociación en las relaciones intergubernamentales: El Pacto Fiscal Federal I
Negotiation Processes in intergovernmental relations: The Federal Fiscal Pact I

Reseñas

Ricardo L. Lorenzetti y Alfredo J. Kraut, Derechos humanos: justicia y reparación.

Ricardo L. Lorenzetti and Alfredo J. Kraut. Human Rights: Justice and repair

Reseña de Mariano Baladrón *Págs. 221-225*

Revista
Perspectivas de
Políticas Públicas

El número 2 de la Revista **Perspectivas de Políticas Públicas** da testimonio, en su contenido, de la riqueza de temas y enfoques que caracterizan al campo de las políticas públicas. Tradicionalmente, y convencionalmente, reducido a las acciones de gobierno y a la intervención en ellas de una variedad de fuerzas políticas y sociales, dentro del ámbito interno de un estado, los procesos regionales y globales de interacción entre diferentes unidades estatales plantean hoy una extraordinaria ampliación de los asuntos de estudio de las políticas públicas. Contrariamente a lo que cabría haber esperado de la literatura predominante hasta hace pocos años respecto de los procesos de globalización, que indefectiblemente habrían debido conducir a una reducción de lo público a un nivel mínimo, la realidad de esos procesos puso en evidencia el surgimiento de una variedad de espacios y problemáticas en las que la intervención pública se ha hecho notoria y necesaria: desde las llamadas “nuevas amenazas” a la seguridad internacional, pasando por procesos de coordinación e integración regional de nuevo tipo, hasta el reconocimiento de nuevos derechos cuya validez y exigibilidad va más allá de las fronteras nacionales. Inversamente, algunas de las “funciones mínimas” dejadas al estado –defensa y seguridad pública, educación básica– se presentan como terrenos para la intervención entusiasta de actores privados orientados hacia el lucro.

Varios de los artículos que integran este número enfocan diferentes aspectos de esta agenda ampliada de las políticas públicas. El texto de Alberto Sosa analiza comparativamente el modo en que conceptos como autonomía, desarrollo e integración, firmemente arraigados en las teorías y desempeños de la política regional latinoamericana, han venido siendo reelaborados y resignificados por los gobiernos de Argentina y Brasil –y sus respectivos “tanques de pensamiento”– en los años recientes, con evidente impacto en el diseño de las políticas bilaterales y regionales. No todas son flores sin embargo en el jardín de los procesos de integración, y algunas de esas flores suelen ocultar espinas de cuidado. El estudio de Ramírez Díaz sobre las estrategias y recomendaciones políticas de integración pedagógica de la Organización de Estados Iberoamericanos, a través de sucesivas reuniones hemisféricas, muestra algunos de los modos en que fines públicos referidos al desarrollo, la integración cultural y el mejoramiento de la calidad educativa crean el marco para el avance de objetivos particulares considerablemente menos altruistas. Al mismo tiempo el texto constituye un interesante estudio de caso que desmiente –una vez más!– la consigna neoliberal del “fin del estado” y, al contrario, ilustra respecto de la permanencia, contra viento y marea, del papel estratégico de los estados en la promoción de los intereses económicos de las empresas y los capitales do-

miciliados en sus territorios –algo ya advertido con prosa firme, a fines del siglo XVIII, por Adam Smith.

A partir de los ataques de septiembre 2001, el terrorismo internacional se ubicó en el centro de las “nuevas amenazas” encaradas por las agendas de defensa y seguridad de los estados. El estudio de Fernanda Díaz de la región africana del Sahel explora aspectos poco trabajados de este asunto en nuestros ámbitos académicos. Escenario de profundo y masivo empobrecimiento y prolongada inestabilidad política, tradicionalmente dependiente de una variedad de programas de ayuda al desarrollo económico –de resultados insatisfactorios–, la región ha sido presentada como un ejemplo de pizarrón de la hipótesis de los “estados fallidos”, por eso mismo terreno fértil para la penetración del terrorismo internacional. El texto enfoca críticamente dicha hipótesis al mismo tiempo que destaca, como corolario de ella, lo que la autora califica como subordinación de los programas y políticas de ayuda oficial al desarrollo de los principales actores internacionales a sus estrategias de seguridad internacional y prevención y combate al terrorismo internacional en esa región. La problemática comparativa y transfronteriza también está presente en el trabajo de Modolo y Vaccotti, que ofrece un enfoque distinto de un tema incorporado, también a partir de 2001, a la lista de “nuevas amenazas” a la seguridad internacional: las migraciones. Las autoras indagan en las políticas de vinculación con sus poblaciones emigrantes elaboradas por Argentina y Uruguay, a través del estudio comparativo de los programas “Provincia 25” y “Departamento 20”, respectivamente. El artículo destaca el carácter innovador de ambos así como sus desiguales alcances y complejidades, y llama la atención sobre un enfoque de política demográfica/migratoria que hasta recientemente parecía ser casi exclusivo de países que son exportadores masivos de fuerza de trabajo. Ambos programas, por encima de sus diferencias, pueden ser vistos asimismo como instrumentos de expansión de ciudadanía, de derechos y garantías más allá de fronteras geográficas.

La teoría del discurso se ha convertido en años recientes en un instrumento metodológico de amplia aceptación para el análisis y comprensión de un amplio arco de prácticas sociales y políticas públicas. El texto de Juliá y Foa Torres aplica dicho instrumento al campo del derecho y las políticas ambientales. Los autores ponen énfasis en la construcción social de los conceptos de acuerdo a diferentes prácticas discursivas en torno al derecho y lo ambiental y su interacción en las políticas públicas respectivas. La articulación entre normas y prácticas sociales se encuentra también en el centro del estudio de Mariano Gruschetsky sobre la política de utilización del espacio urbano en la Ciudad de Buenos Aires, con referencia al papel desempeñado en el diseño de la infraestructura de la ciudad por algunos actores que demuestran tener en este terreno una gravitación y eficacia que compite con la capacidad decisoria de la autoridad pública.

La política “subnacional” se ha constituido en un terreno fecundo y de proyecciones amplias para el trabajo académico. El número anterior de la Revista incluyó un estudio incisivo y novedoso sobre las prácticas políticas en uno de estos escenarios “subnacionales”. En este número, el trabajo de Cristian Altavilla sobre el Pacto Federal I celebrado en 1992 entre el gobierno nacional y las provincias explora las tensiones, negociaciones y conflictos entre ambos niveles de la gestión gubernamental, en torno a un asunto que fue clave para el diseño y ejecución del esquema macropolítico y macroeconómico de aquella década y, más aún, para una reconceptualización del régimen federal que aún persiste en más de un aspecto.

Uno de los objetivos que condujeron a la Universidad Nacional de Lanús a crear la Revista **Perspectivas de Políticas Públicas** es el estímulo a la multidisciplinariedad, al debate y a la crítica. Estoy seguro que este número lo llena con creces.

El Director

Autonomía, desarrollo e integración:

Los casos de Argentina y Brasil

Autonomy, development, integration: the cases of Argentina and Brazil

Alberto J. Sosa

Consultor de la Secretaría Técnica
UNASUR-Haití
ajsosa@amersur.org.ar

Las opiniones expresadas en este artículo son de exclusiva responsabilidad del autor, no comprometiendo en modo alguno a la entidad en la cual colabora.

Resumen

Este estudio analiza la cuestión de la autonomía, el desarrollo y la integración aplicada a los casos de Argentina y Brasil, durante las etapas de bipolaridad del sistema mundial y de globalización de los mercados. En la primera etapa dichos países manejaron sus intentos de autonomía y desarrollo, salvo excepciones, divorciados de la integración. En estos últimos años reaparece en ellos la idea de desarrollo pero entrelazada a la autonomía e integración sudamericana. La hipótesis de este trabajo es que, en el contexto de las particularidades del sistema mundial actual y con gobiernos de corte post neoliberal, en el caso de Argentina y de Brasil la autonomía se puede alcanzar y mantener en el marco de procesos de desarrollo que se complementan y materializan en proyectos de alianza política e integración económica

Palabras claves: Autonomía-Desarrollo-Integración-Sudamérica

Abstract

This study focuses on the way Argentina and Brazil approached questions of autonomy, development and integration during the stages of world system bipolarity and market globalization. During the former, both countries dealt with attempts at autonomy with regard to the international system, and development, as issues separated from integration, while in recent years the concept of development has been closely related to South America's autonomy and integration. This work's hypothesis states that given the current

Fecha de recepción:

22.12.11

Fecha de aceptación:

23.3.12

context of the world system as well the prevailing type of post-Neoliberal governments, the goal of autonomy, both in Argentina and Brazil, can only be achieved and sustained within the framework of development processes that complement themselves thus leading to the implementation of projects of political alliance and economic integration.

Key words: *Autonomy - Development - Integration - South America*

1. Introducción

Durante la 2ª guerra mundial y la etapa de bipolaridad mundial tanto Argentina como Brasil utilizaron distintas estrategias de alcance nacional para lograr determinados niveles de desarrollo económico y autonomía política, operando en compartimentos estancos. Una excepción a la regla la constituyó la fallida alianza Perón-Vargas que intentó conformar una *entente* que vincularía a la Argentina, Brasil y Chile, conectando así el Atlántico, el Centro y el Pacífico y operando como polo de atracción del resto de los países de América del Sur (Carneiro 1978). El fracaso de la alianza Perón-Vargas se atribuyó –entre otros factores– a la cerril oposición interna brasileña que acusaba a su presidente de pretender implantar una “República Sindicalista”, mote con el cual calificaba al modelo entonces vigente en Argentina (Moniz Bandeira 2011).

Durante esta era distintos autores consideraron que la autonomía de un país de la periferia del sistema mundial estaba exclusivamente relacionada con aquellas políticas que desafiaban la autoridad de la correspondiente potencia polar. Sin embargo, hubo experiencias en las cuales las elites de un país de la periferia, sin llegar a un desafío absoluto de la autoridad de la respectiva potencia hegemónica, establecieron bases materiales sustentables que les permitieron continuar transitando un sendero autonómico. Este texto enfoca los aspectos principales de uno de esos procesos.

Así, en el marco de la presente etapa de globalización y desde hace más de dos décadas y media, Argentina y Brasil se involucraron, con diferencias de ritmo y por momentos con importantes vaivenes, en un proceso de integración para promover el desarrollo conjunto y aumentar sus márgenes de autonomía en el sistema mundial. Además promovieron la profundización y la extensión del proceso integrativo involucrando a otros países –entre ellos, Venezuela. Brasil tiene el parque industrial más importante de América Latina, varias veces más grande que el de Argentina, el segundo en Sudamérica. A su vez Venezuela es la potencia energética de la región. La conformación de un eje vertical (Argentina-Brasil-Venezuela) posibilitaría construir un núcleo de poder que operaría como una fuerza centrípeta atrayendo y albergando al resto de los países sudamericanos. El sistema mundial contemporáneo se caracteriza fundamentalmente por un mercado

en el que predominan las corporaciones transnacionales y por un esquema interestatal en el que desempeñan roles protagónicos los estados o conglomerados de estados de grandes dimensiones geográficas, económicas y demográficas (Estados Unidos, China, Rusia, India y Unión Europea). La hipótesis de este trabajo es que, en este contexto, en el caso de Argentina y de Brasil la autonomía se puede alcanzar y mantener en el marco de procesos de desarrollo que se complementan y materializan en proyectos de alianza política e integración económica. En la actual etapa histórica y con un contexto externo e interno favorable, Argentina y Brasil pueden diversificar sus actividades económicas, mejorar los niveles de bienestar de sus poblaciones y en cierto modo autonomizar su desempeño internacional si, dadas determinadas condiciones, articulan sus respectivos parques industriales y tecnológicos, de consuno con los demás países de Sudamérica, gestando así un nuevo actor o bloque que pueda resolver aquellos problemas que cada país individualmente no está en condiciones de solucionar. Por ello, entendemos que en este particular momento histórico los conceptos de autonomía, desarrollo e integración regional aparecen relacionados unos con otros.

2. Marco conceptual general

Los conceptos de autonomía, desarrollo e integración regional se encuentran estrechamente relacionados.

La **autonomía** es caracterizada como la capacidad de un país o conglomerado de países para fijar sus propias estrategias y alcanzar sus objetivos. Muchas veces al aludir al poder se piensa en términos de poder sobre los demás o sea la influencia de un actor sobre otro u otros. Cuanto más poder tiene un actor A sobre otro B, menos influencia tiene éste sobre aquél y la suma se mantiene constante. El equilibrio se obtendría cuando la suma se divide en partes iguales. Sin embargo, Galtung (1969) considera que la autonomía puede concebirse en términos de desarrollo de poder sobre sí mismo, o sea la capacidad de establecer metas propias (no la de terceros) y tratar de alcanzarlas. Es esta la acepción que aquí utilizamos.

También se ha distinguido entre una **autonomía antagónica** propia de épocas preteritas y otra **relacional** anclada en un mundo más globalizado. En sentido genérico la autonomía es definida como la habilidad de los estados para tomar decisiones sin seguir los deseos, preferencias u órdenes de otros estados. A su vez la autonomía relacional se refiere a la capacidad y disposición de los estados para adoptar decisiones por voluntad propia con otros y para controlar conjuntamente procesos que se producen dentro y más allá de sus fronteras. Según esta opinión la **autonomía relacional** abarca todas las áreas de la acción estatal, incluso la militar (Russell-Tokatlian 2010).

Mientras que el *crecimiento* es definido como un proceso sostenido de aumento del nivel de la actividad económica, el **desarrollo** es un fenómeno que se caracteriza por la diversifi-

cación de la economía, la modernización tecnológica, la salida reducida de excedentes, la existencia de mano de obra especializada, una distribución más equitativa del ingreso y un mercado robusto que se encuentra en condiciones de absorber su producción.

A lo largo del siglo XX se pueden identificar, entre otros, dos grandes marcos teóricos que organizaron el debate en torno el papel del estado en el desarrollo económico y contribuyeron a la construcción y legitimación de la ideología desarrollista en América Latina. Una fue la teoría estructuralista del “centro-periferia” y del “intercambio desigual”, formulada por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), durante la época Prebisch-Furtado. Su defensa de la industrialización, el nacionalismo económico y la integración continental, obviaba las cuestiones relacionadas con el poder político y militar (autonomía). La otra fue la teoría del “desarrollo y la seguridad nacional” formulada por la Escuela Superior de Guerra (ESG) del Brasil, en la que los militares tuvieron un rol destacado en la construcción y tutela del “Estado desarrollista”, entre 1937-1985. Los militares brasileños proponían un proyecto de fortalecimiento y expansión del poder nacional (autonomía), en desmedro de las naciones vecinas y con proyección en el mundo, asociando explícitamente la necesidad del desarrollo e industrialización, al objetivo prioritario de la “defensa nacional” (Fiori 2011). Además eran contrarios a toda idea de integración latinoamericana, salvo que su país desempeñase en ella un rol hegemónico.

En esta época de globalización de los mercados y en esta parte del mundo, el desarrollo o proceso de evolución económica de un país o conglomerado de naciones, puede asumir; dos manifestaciones principales respecto del sistema mundial: a) subordinado y asociado o b) autónomo y asociado (Fiori 2010). En ambos casos existe asociación al sistema mundial, pero con diferentes características. En la expresión subordinada la conexión al sistema mundial es pasiva, mientras que en la autónoma el país o conglomerado se conecta activamente al sistema mundial.

En el modelo de desarrollo asociado y subordinado, las inversiones extranjeras directas (IED) se acogen a un régimen favorable a sus intereses que omite la obligación de observar “requisitos de desempeño” y, generalmente, establecen en el país anfitrión “maquiladoras” o “ensambladoras”. Por ejemplo, dichos “requisitos” están explícitamente prohibidos en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) (artículo 1106) y demás Tratados de Libre Comercio propiciados por EUA. El mencionado modelo también se despliega cuando beneficia casi exclusivamente al capital foráneo, el cual mantiene un explícito predominio sobre el de origen local.

La versión moderna de un país con desarrollo asociado y subordinado considera que economías como la argentina o la brasileña deberían ser competitivas sólo en algunas líneas de actividad industrial, a las que llama “nichos”. La mejor manera de identificar

los mismos sería comprometer a sus economías en un programa de liberalización comercial que abra las mismas, tornándolas más atractivas y confiables al capital extranjero (financiero o de inversión), exponiendo a sus empresas a la competencia, controlando la inflación, favoreciendo al consumidor y forzando a sus industrias a modernizarse o, eventualmente, a desaparecer. Los voceros más recalcitrantes de esta versión señalan que nuestros países sólo deberían producir (además de commodities alimentarias o minerales) bienes industriales de tecnología simple, fabricados a partir de materias primas abundantes (Pinheiro Guimaraes 2006).

Por su parte, la versión moderna del modelo de desarrollo asociado pero con sesgo autónomo, no aspira a un desarrollo autosuficiente sino activamente conectado al mercado mundial y, en este caso, desde una plataforma sudamericana. Considera que el capital nacional debe tener un rol central en la construcción de una industria plurinacional sudamericana para alcanzar niveles cada vez más elevados e integrados de desarrollo. Se entiende que el capital extranjero no es suficiente y además está interesado primordialmente en los sectores más lucrativos, menos riesgosos y de más rápido retorno, tendiendo a promover la acumulación de capital en el exterior y no en la región (Sudamérica). Por otro lado, a cierto tipo de tecnologías en determinados sectores industriales sólo puede accederse si se realiza un esfuerzo propio (regional) de investigación y desarrollo, tornando necesaria la acción de los estados para permitir el desarrollo industrial en áreas de punta (Pinheiro Guimaraes 2006).

El concepto de *integración* refiere a la generación de un nuevo actor capaz de lograr en otra escala geográfica, económica, política y militar los objetivos que las partes componentes individualmente no podrían alcanzar. La “escala” estaría dada por la capacidad de construcción de poder y el logro de autonomía obtenidos en las diferentes áreas indicadas. La integración puede ser **organizativa** o heterogénea, cuando uno o varios actores prevalece por sobre el resto. Un ejemplo es el denominado “regionalismo abierto” (versión neoliberal) que enfatiza el papel central del comercio exterior, la libertad cambiaria y la ausencia de la acción estatal. También puede ser de tipo **asociativa** cuando es horizontal, igualitaria y persigue un reparto justo de los resultados (Galtung 1969). Su versión post-neoliberal, en esta parte del mundo, enfatiza el rol del estado presente (o conglomerado de estados) para promover y consolidar un parque industrial y tecnológico, con servicios de calidad agregando valor, calificando la mano de obra, y beneficiando a la sociedad a una escala regional.

3. Acerca de la autonomía

Los vínculos de dominación que caracterizan a las relaciones internacionales traducen las diferencias de poder y riqueza vigentes entre las naciones y conglomerados de la periferia y los países centrales, con sus correspondientes corporaciones económicas, financieras y mediáticas. No obstante, la estructura de poder mundial no es inmutable

y ello ayuda a explicar por qué determinados países que fueron centro devinieron periferia y otros ubicados en los arrabales pudieron llegar a tornarse núcleo (Costa 2005). Existen reglas no escritas que marcan la relación de subordinación del dominado con el hegemón:

1ª regla: el país subordinado no tiene que escoger un proyecto de crecimiento o desarrollo e inserción externa diferente del prescripto por la potencia hegemónica, sea por sí o a través de los organismos multilaterales que se encuentran bajo su control o influencia, como el Fondo Monetario Internacional (FMI) o el Banco Mundial (BM).

2ª regla: el país dependiente adopta el régimen político sugerido por la potencia hegemónica, la cual dictamina cuándo es democrático y cuándo no, y cuándo puede aceptarse uno de excepción (dictadura) en caso de fuerza mayor. El dominante igualmente estipula cuáles son las amenazas o la principal hipótesis de conflicto que el dominado debe combatir. Para ello se vale de esquemas multilaterales tipo Organización de Estados Americanos (OEA), la Junta Interamericana de Defensa (JID) o el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR).

3ª regla: un país de la periferia debe establecer relaciones bilaterales aisladamente con el hegemón y en competencia con sus iguales y vecinos, presuntamente así obtendrá más ventajas o beneficios que éstos últimos.

4ª regla: el país de la periferia o dominado no debe coligarse o establecer alianzas o relaciones estrechas con otro u otros países de su entorno, descomponiendo el esquema radial-convergente organizado por el hegemón. Así es que no debe propiciar o adherir a conglomerados tipo Mercado Común del Sur (MERCOSUR) o la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) o, en su momento, la alianza Argentina-Brasil-Chile (ABC). Consecuentemente no tiene o no debe negociar con la potencia hegemónica desde un bloque endógeno.

5ª regla: el país subalterno no debe mantener relaciones diplomáticas con los estados enemigos o adversarios del hegemón. Por ejemplo, en su momento con la entonces Unión Soviética, o la Cuba castrista luego de la VIII Reunión de Consulta de los Cancilleres Americanos (Punta del Este 23/31 enero 1962) y de la 2ª Declaración de La Habana (4 de febrero 1962) o con la República Popular China durante el régimen bipolar, aunque sí con Taiwán.

Según Galtung (1969) el **poder estructural del hegemón** se manifiesta por medio de la **explotación**, la cual es el resultado de los efectos combinados de la fragmentación y la penetración. Hay explotación cuando una de las partes obtiene mucho más del intercambio relacional-global (no necesariamente de productos) que la otra.

La fragmentación opera cuando los poderosos evitan: a) el contacto horizontal, directo e intenso entre los dominados, salvo el permitido por el dominante; b) el vínculo entre el dominante y más de una de las partes dominadas; c) la relación entre los dominados y el mundo exterior (reglas 3ª, 4ª y 5ª). La penetración actúa cuando el dominante se introduce bajo la “piel” del dominado a fin de conformar la estructura misma de una nación o conglomerado de naciones. Por ejemplo cuando las principales empresas del país dominado: a) se encuentran bajo control extranjero; b) exportan fundamentalmente materias primas o productos de exiguo valor agregado; c) se limitan a actividades de maquila o ensamblado; d) no desarrollan actividades de investigación científica o tecnológica; e) carecen de mano de obra calificada; etc. También se da esta penetración cuando existe una relación “armoniosa” entre las elites gubernamentales (civiles y militares) y privadas del país dominante y el dominado. El dominante “forma” a los miembros del dominado de modo que los pensamientos de la elite de este último sean funcionales a sus intereses y a sus concepciones y cosmovisiones, a la par que se construyen lealtades que ocasionan un proceso de desnacionalización en el país dominado. Asimismo, los organismos multilaterales cumplen un rol destacado en este aspecto (reglas 1ª y 2ª). La lucha contra la explotación es un combate por el cambio de la estructura o factores que la favorecen y puede manifestarse como la prosecución o logro de la reestructuración del estado de cosas vigente para que los costos y beneficios se distribuyan más equitativamente (Dallanegra 2009).

Excepcionalmente, el país subordinado decide romper el cordón umbilical que lo sujeta al hegemón, adoptando un proyecto de organización social y político que se encuentra en las antípodas del preceptuado por éste y además se relaciona con sus adversarios y enemigos. Esta es la denominada autonomía secesionista practicada por la Cuba de Fidel Castro (Puig 1983). Un caso algo distinto lo constituyó el régimen de Tito que si bien se desvinculó de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) no adoptó el modo de producción capitalista sino un socialismo autogestionario, apartándose del marxismo estatal y centralmente planificado de la potencia polar comunista. Ambos regímenes estaban sostenidos en el liderazgo carismático de sus respectivos conductores y en el poder que cada uno de ellos había forjado, luego sustentado en el respaldo que la potencia extra-bloque les brindaba. De esta forma, habían logrado perforar con respaldo externo el blindaje establecido por la correspondiente potencia intra-bloque (URSS en el caso cubano y Estados Unidos en el yugoslavo). El régimen de Fidel Castro en Cuba o el del Mariscal Tito en Yugoslavia, por ejemplo, adoptaban decisiones contrarias a los intereses de la respectiva superpotencia, pero mantenían sus estructuras económicas ancladas en unos pocos productos.

Sin embargo otros países, con otra escala geográfica, económica y dotación de recursos, algunos bajo el paraguas protector y dentro de los criterios supremos prescriptos por Estados Unidos de América (EUA), desplegaron y/o expandieron sus parques indus-

triales y tecnológicos, logrando un mínimo grado de bienestar para un amplio sector de sus respectivas poblaciones. Así es que tuvieron lugar experiencias de “autonomía heterodoxa” en las que la elite de un determinado país, aún observando determinados parámetros y criterios estipulados por la potencia hegemónica, incursionaba por senderos “desaconsejados” por ésta, sin desafiarla abiertamente o sin desvincularse del bloque de pertenencia. Es el caso del *peronismo* y *del varguismo* que aceptaron las normas de seguridad de la potencia polar del bloque occidental (TIAR), pero adoptaron criterios propios en lo que se refiere al modelo de desarrollo y/ o inserción externa. En el caso de Brasil negoció en forma individual con la superpotencia y en líneas generales alineó sus relaciones políticas externas según las pautas del país dominante obteniendo a cambio de ello ventajas concretas, mientras que la Argentina “justicialista”, negoció en forma individual con la potencia hegemónica pero también se coligó con sus vecinos.

Sin lugar a dudas la experiencia del *varguismo* tuvo características más profundas y por ende fue más complicada de revertir que la justicialista, quizás por la distinta estructura económica y el rol de sus elites políticas, militares, empresariales y sociales.

Durante la “guerra fría”, los intentos autonómicos de los países de América Latina fueron básicamente de carácter individual, raramente fueron colectivos como la iniciativa del “bloque austral” de Juan Perón, cuando éste formula su doctrina latinoamericana, a partir de la alianza del ABC e inscripta en la Tercera Posición.

Vargas, por el contrario, recurrió a un “nacionalismo empírico”, alcanzando objetivos puntuales como la instalación y funcionamiento de la Compañía Siderúrgica de Volta Redonda (Moniz Bandeira 2004); el Banco Nacional de Desenvolvimento, creado por ley N° 1628 (20 de junio 1952) como agente gubernamental con el objetivo de formular y llevar a cabo las políticas nacionales de desarrollo económico (BNDES 2011); la PETROBRAS (Moniz Bandeira 2010a); o la promoción y protección de la producción de bienes de capital local, “por medio de la Instrucción 70 de la Superintendencia de la Moneda y el Crédito” (Moniz Bandeira 2010b: 112). En cada caso Vargas analizaba la situación externa y las posibilidades de Brasil de avanzar hacia otro estadio superior de crecimiento.

La evidencia empírica ha mostrado que para un país que explora un camino hacia un relativo protagonismo internacional, firme y perdurable, la autonomía secesionista no necesariamente es más fecunda que la heterodoxa, si no se imbrica con una experiencia de desarrollo. Otros ejemplos de autonomía heterodoxa lo constituyeron la Francia gaullista en Occidente y la China maoísta en Oriente, aunque esta última adoptó luego una conducta secesionista.

Por otra parte y en tiempos actuales se advierten proyectos nacionales y también regionales. Mientras que China, India o Rusia tienen proyectos nacionales, Brasil y la Argentina + Venezuela impulsan uno conjunto que se expande en Sudamérica. En este último caso nos encontramos con un ensayo de tipo colectivo en el que cada miembro no usa la “estrategia de suma cero”, en la que la ventaja que obtiene un actor es a expensas de otro, la novedad es que el provecho que consigue el conglomerado beneficia a todos sus afiliados (Dallanegra 2009). Así es que cada uno de ellos gana de consuno, más de lo que hubiese podido alcanzar operando en forma aislada, es el denominado sistema de suma no cero. Este proceso de construcción de poder sobre sí mismo, a través de la alianza con los similares constituye una novedosa experiencia de “autonomía colectiva”.

Las experiencias autonómicas de países de América del Sur mezclan componentes nacionales y regionales, puesto que las iniciativas gubernamentales e intergubernamentales son simultáneas. La búsqueda de autonomía de nuestros días se produce en medio de un predominio casi absoluto del sistema capitalista el cual, a pesar de su grave crisis detonada en el mundo desarrollado en el 2008, no tiene aún rival a la vista. En este marco se llevan a cabo experiencias de desarrollo asociado, prácticamente las únicas viables en la era de la globalización. Algunas están explícitamente subordinadas al capital cosmopolita y son mayoritarias. Otras, en cambio, se conectan al sistema mundial con una concepción propia y activa, no subordinada, que tiende a la prosperidad del país o conglomerado y a la inclusión de los sectores sociales sumergidos. En el caso de la alianza Argentina-Brasil+ Venezuela la conexión al sistema mundial se plasma en forma conjunta con otros países vecinos y a escala intergubernamental.

Se trataría de la búsqueda de una autonomía colectiva o compartida, o sea aquella en la cual los homólogos (sudamericanos) se coligan o estrechan vínculos a través de la integración acumulando poder y negociando de consuno y de manera menos asimétrica con el o los hegemones (estados poderosos y corporaciones transnacionales).

Los países y conglomerados emergentes no se proponen “destruir y/o reemplazar” al sistema mundial vigente, sino tender a que este se torne más “democrático” y multipolar.

En el caso de América del Sur la formación de un bloque o alianza también brinda algún margen de maniobra a los países más chicos, dado que éstos al tener más vínculos con los de su entorno no se sienten tan sometidos al mantenimiento de relaciones casi exclusivas o “preferenciales” con la o las potencia/s hegemónica/s y expuestos a sus sanciones en caso de “desacato”.

4. Acerca del desarrollo

Desarrollo inconcluso y puja de intereses

En el caso argentino, durante la fase agro-exportadora, el estado expresaba los intereses de los exportadores y terratenientes, mientras que en la etapa de industrialización sustitutiva de importaciones (ISI) los grupos o coaliciones sociales alternativas, sirviéndose del sector público, adoptaron las medidas necesarias para defender la producción y el empleo no tradicional (Diamand 1972). Así se manifestó la transferencia de poder desde el sector exportador hacia otro más conectado con el mercado interno y ocasionalmente al latinoamericano, creándose núcleos de infraestructura funcionales al proyecto alternativo.

En algunos países la manipulación del aparato estatal contribuyó a formar un sector industrial que compartió las funciones empresariales con los entes gubernamentales. “Ni faltó la participación de los sectores privados en las economías con mayor participación estatal, ni el sector público estuvo ausente en la etapa inicial de industrialización, aún en los países de rasgos más liberales” (Cardoso-Faletto 1977: 42). Sin embargo, en los países de América del Sur no hubo una alianza estratégica entre el estado y el sector privado de mutuo beneficio y apoyo como aconteció en EUA, en algunos países de Europa Occidental o en Japón. Por el contrario, en el caso argentino en distintos periodos históricos hubo un divorcio entre ambos actores y con cierta recurrencia el sector privado más concentrado utilizó de manera directa o a través de golpes militares al estado en beneficio propio.

La fase ISI se caracterizó por un movimiento convergente: la expansión del sector privado de la economía, el consecuente robustecimiento de la burguesía industrial y la creación de nuevas áreas de inversión, incluyendo las obras de infraestructura y excepcionalmente la “industria básica”, en la que hubo participación estatal. Dicha fase registró dos momentos: el de la sustitución fácil y el de la difícil. La primera comprendió fundamentalmente al sector productor de bienes de consumo (alimentos, vestimentas, industria liviana en general) y su crecimiento dependía del aumento de la población, el tamaño del mercado interno y también de ciertos insumos básicos que debían importarse. La sustitución fácil mostró síntomas de agotamiento a mediados de los 50s, dando lugar a una sustitución más compleja (automotores y petróleo), demandando tecnología e inversiones extranjeras. Sin embargo, hasta la crisis del modelo ISI, a mediados de los 70s en Argentina o a principios de los 80s en Brasil, no se había logrado completar o integrar la estructura industrial fabricando los bienes de producción necesarios (maquinarias, equipos, etc.).

En la actual etapa argentina, en el contexto del régimen democrático en que vivimos y dado el persistente conflicto de intereses entre el grupo agro-exportador y el grupo ISI

resulta necesario articular los intereses de acumulación del grupo agroindustrial con los del sector industrial y trabajadores y grupos sociales conexos. Esta última agrupación depende y necesita para su reproducción y consolidación de la formación y expansión de un mercado ampliado, mientras que para la primera no resulta necesaria.

Una política de relativa conciliación de intereses, por ejemplo en Argentina, derechos de exportación mediante, puede llevarse a cabo, recurriendo a las divisas que provee la demanda asiática de productos del complejo soja (Bertello 2011) y a la apreciación del real que mejora la colocación de los productos en el mercado brasileño. Pero si no se adoptan decisiones políticas de más largo plazo que profundicen el proceso de diversificación y articulación de la economía nacional con la de Brasil y otros países del entorno, el denominado “viento de cola” del que usufructúa, probablemente se revierta repitiéndose, aunque en otras condiciones, la “ley del eterno retorno” de ciclos ya transitados o soportados.

El persistente conflicto entre el sector industrial aún emergente y el agroindustrial exportador-importador, tiene distintas manifestaciones. El sector agroindustrial –así como el petrolero o minero cuando están controlados por grupos corporativos privados- dueño de las divisas, puede ejercer alguna suerte de chantaje sobre el gobierno y consecuentemente sobre el sector industrial de capital local y aliarse con el importador, que se encuentra más interesado en abastecer al país de productos manufacturados provenientes del exterior, que en la fabricación doméstica o plurinacional de los mismos. Además, el alto índice de transnacionalización económica y de desarticulación y debilitamiento del estado constituyen un cambio estructural heredado y difícil de revertir. A esto debe añadirse el contencioso existente en el interior del grupo industrial nacional emergente (no suficientemente afianzado) con los asalariados que ocupa y sus sindicatos. Estos son sus aliados en su proyecto de consolidación industrial a escala casi sudamericana, cuando se trata de concebir y/o aplicar decisiones conectadas con la expansión de los negocios del ramo, pero sus adversarios cuando se trata de discutir las condiciones salariales y de trabajo en general, puesto que las mismas se relacionan con su proceso de acumulación y tasa de ganancia. Máxime cuando los grupos industriales pugnan, a través de una “competitividad espuria”, basada en bajos salarios, por acceder a mercados en los que tienen que rivalizar con grupos que los abastecen desde otros tiempos o por crear mercados. En ambas hipótesis tienen que soportar la competencia de contrincantes, muchas veces de envergadura transnacional. También existe un grupo industrial concentrado, con débiles eslabonamientos locales en materia productiva, que se caracteriza por su inserción pasiva y subordinada al mercado mundial, para el que los salarios representan más un costo empresario que un factor de demanda.

Por otra parte la extranjerización de la economía constituye otro problema. Las políticas implementadas en la etapa neoliberal (básicamente anti-ISI) de los años noventas, en la

que tanto Argentina como Chile fueron precursoras, a través de sus respectivas dictaduras militares en los 70s, disgregaron el entramado productivo doméstico, entrelazado durante la fase precedente y extranjerizaron sus respectivos parques industriales. El parque industrial brasileño se extranjerizó durante la gestión presidencial de Fernando Henrique Cardoso y por ello se sostiene que “casi la mitad sea hoy de propiedad extranjera” (Costa 2009:507), mientras que en Argentina la participación de las transnacionales en la facturación de las 200 empresas más grandes alcanzó casi el 60% (Arceo-Schorr 2011).

Las empresas transnacionales (ETs) operan en sectores como el electrónico, automotor o maquinaria agrícola, conformando cadenas de valor, aunque conservando los centros de investigación y desarrollo tecnológico en sus casas matrices, localizadas en los países centrales. A su vez, las cadenas de valor de los recursos naturales son más cortas que las primeras, operando en el caso argentino en ciertos complejos agroalimentarios, en genética, biotecnología, semillas, o en maquinaria, logística u otros servicios de calidad conexos. A pesar de la participación de grupos empresarios locales, dichas actividades también registran una marcada presencia del capital cosmopolita.

Los grandes grupos corporativos responden fundamentalmente a los intereses de sus administradores y accionistas y a los del país en el que se encuentra la casa matriz. Nuestros países, en su mayoría, carecen de grupos corporativos privados importantes y numerosos, cuyas casas matrices se encuentren en los países de la región. Según el informe de las 500 principales corporaciones del mundo por facturación, 139 son de Estados Unidos; 71 de Japón; 46 de China; 39 de Francia; 37 de Alemania; y más adelante encontramos 8 de la India; 7 de Brasil; 6 de Rusia, etc. (Fortune 2010).

Sí existe, desde hace unos pocos años aunque debilitado por el experimento neoliberal, un sector público que ha recuperado atributos y funciones en varias naciones, con sus diferencias de presencia y protagonismo, el cual puede responder al interés de la ciudadanía, conectado al sufragio universal y al régimen democrático. Por este motivo, es necesario el fortalecimiento de los estados para que puedan negociar en mejores condiciones con las grandes corporaciones.

¿Conexión pasiva o activa?

Las relaciones o alianzas entre fuerzas y clases sociales de un reducido grupo de países a escala interestatal o transnacional imponen al resto de las naciones, una determinada forma de hegemonía o dominación. Por ello, los países tienen desiguales funciones y posiciones en la estructura de producción global.

Ciertos factores políticos y sociales internos y externos, pueden facilitar la instrumentación de políticas que aprovechan las condiciones y oportunidades de crecimiento económico que pueden presentarse. Las fuerzas internas aliadas y condicionadas por el

contexto mundial son las que contribuyen a definir el sentido y alcance de la organización e inserción externa de la economía de un país. Es lo que ciertos autores denominan el “carácter nacional” o predisposición a actuar (o no) de una manera determinada. Cuando se analiza el patrón de crecimiento y desarrollo de las economías periféricas en la etapa de la globalización, posterior a 1980, se observan distintos patrones de inserción de la periferia capitalista. Uno de ellos es de tipo productivo y la articulación se realiza preponderantemente por la IED y el comercio de manufacturas, comprendiendo a los países en desarrollo de Asia. Otro, clasificado como financiero y atinente a la mayoría de los países de América del Sur, en el que el canal de inserción se dio, principalmente, por medio de los flujos de capital, incluyendo la IED de naturaleza patrimonial. En esta última zona el capital financiero desempeñó un rol de “auxilio y sostén” de los desequilibrios macroeconómicos y otras necesidades como el pago de la deuda externa, patentes, marcas o tecnologías (Carneiro 2009). Sin embargo, en la presente década, las actividades de ambas zonas de la periferia del capitalismo global, guiadas por las “señales del mercado mundial”, articularon y complementaron sus actividades productivas: Asia se especializa fundamentalmente en manufactura y Sudamérica en agro-alimentos, minerales y petróleo.

Por ello, los países de América del Sur y de Asia a pesar de jugar roles distintos y complementarios en el mercado mundial han podido morigerar los efectos de la crisis padecida por los países desarrollados en la actualidad.

No obstante y como ya se señaló, para lograr incluir a sus poblaciones en sociedades más integradas y con mayor bienestar, nuestros países necesitan profundizar su industrialización y diversificar sus actividades económicas.

La mayoría de las coaliciones sociales ahora gobernantes en los países sudamericanos acreditan, con sus matices, una firme voluntad política transformadora de las estructuras instauradas en la etapa neoliberal. Así es que las constituciones reales o fácticas (Lassalle 1862) de muchos de nuestras naciones están experimentando un proceso de mudanza que puede devenir en algo más que una simple sumatoria de las partes implicadas y tornarse un actor cualitativamente distinto, producto de la multiplicación de los factores involucrados.

La economía sudamericana cuenta con un enorme potencial: la extensión y diversidad de su territorio que abriga diversos ecosistemas, su población y producto interno bruto. Además, América del Sur posee cuatro elementos fundamentales para el futuro de la humanidad (abundantes recursos energéticos renovables y no renovables; manantiales de agua; enorme potencial de producción de alimentos; y biodiversidad). Posee además un relativo desarrollo industrial, universidades y centros de investigación. Sus países se encuentran actualmente comprometidos en procesos de expansión económica con

mantenimiento de cierto equilibrio macroeconómico y disminución de la vulnerabilidad externa. A diferencia de otras regiones del mundo tiene pocos diferendos sobre cuestiones territoriales porque ya fueron resueltos por canales diplomáticos o porque presentan una potencial solución por vía de la negociación. Tienen una tendencia democrática que se expresa en la sucesión de elecciones, en los avances institucionales y en la creciente preocupación por los derechos humanos. Asimismo poseen una cierta comunidad lingüística y enormes posibilidades de diálogo cultural. No obstante, cabe admitir un problema que caracteriza y afecta a nuestra región: la pobreza, la exclusión y las desigualdades sociales y territoriales (1ª Reuniao da Comissao de Reflexao sobre a Integraçao Sul-Americana 2006). Por otra parte dispone de un importante (pero aún desarticulado) mercado comprador que le permitiría, si las coaliciones público-privadas de los centros de decisión de sus países más gravitantes lograsen coincidencias mínimas para elaborar una agenda de desarrollo económico-social, adquirir potencia y capacidad de maniobra fronteras adentro y fronteras afuera.

La nueva visión del desarrollismo

Algunos expertos (Pinheiro Guimaraes, Costa y Bresser Pereira) aluden a una nueva versión del desarrollismo que se diferencia de la clásica en varios aspectos. La vieja versión fue una estrategia de industrialización trunca basada en el proteccionismo y la sustitución de importaciones, con una importante participación del estado, asociado a empresarios industriales locales y extranjeros. Dicha estrategia se agotó por distintas razones, entre ellas: 1º porque fue necesariamente limitada y sólo tuvo sentido mientras se sostuvo la fase ISI; 2º por la crisis de la deuda externa que agobió a América Latina; y 3º porque la hegemonía de EUA se tornó muy coercitiva luego del colapso soviético, contribuyendo a que disminuyera sensiblemente la capacidad de resistencia de nuestros países. Todo esto ocasionó que dicha estrategia fuese reemplazada por la de la ortodoxia convencional (Bresser Pereira 2011).

La nueva visión del desarrollismo juzga al MERCOSUR, a la UNASUR y a sus estados miembro como los agentes fundamentales para promover y fortalecer un proceso desarrollo (Nassif 2011). Así, en esta ocasión histórica, el mismo se articula y complementa con los *fenómenos de integración y autonomía, conformando así una suerte de germen de doctrina sudamericana*.

A diferencia de la versión ortodoxa de la globalización que considera que los mercados ganaron relevancia en detrimento de los estados, el nuevo desarrollismo opina que las grandes masas económicas, geográficas y demográficas como el MERCOSUR y la UNASUR pueden avanzar y escalar posiciones en el sistema mundial (Pinheiro Guimaraes 2006). Otra característica del nuevo desarrollismo es que se opone a la idea de que nuestros países no tienen ahorros suficientes y por ello necesitan que los países centrales les transfieran capitales. Por el contrario, estima que el desarrollo puede financiarse

básicamente con ahorro interno y en esta época también con capitales sudamericanos (Sosa 2011b).

Además, en países como Argentina donde las pequeñas y medianas firmas proliferan es poco probable que éstas adquieran otro rango o entidad, puesto que en general cumplen un rol determinado dentro de la estructura productiva vertical, abasteciendo una parte, pieza o segmento en el conjunto. En este sentido es importante que los estados miembros del MERCOSUR o de la UNASUR protejan y articulen sus estructuras productivas (o instrumenten un régimen de contrataciones Regional), sean de capital nacional o extranjero, especialmente si despliegan actividades de modernización tecnológica dentro del espacio compartido.

Las ETs tienen vasta experiencia en asignar especializaciones a sus sucursales y, algunas de ellas, podrían estar en condiciones de articular las estructuras productivas de los países de la Región. No obstante, sus objetivos prioritarios son el beneficio de sus accionistas. Por ello resulta necesario la existencia de un agente coordinador intergubernamental funcional a los intereses de los países sudamericanos.

A pesar de que la integración puede constituirse en una plataforma para el desarrollo y la transformación, el actual proceso (MERCOSUR) no ha servido todavía para superar las asimetrías y para que las ventajas se adjudiquen en forma proporcional a cada uno de los miembros.

Dado que es bastante complejo articular los intereses de los grupos privados que operan en el MERCOSUR o en la UNASUR, una estrategia adecuada sería que los gobiernos enlacen o acuerden proyectos que tengan efecto demostración. Además de las decisiones de convergencia y coordinación tiene que implementarse un mecanismo conjunto de financiamiento como el Banco del Sur.

5. Acerca de la integración

Alianza e integración Argentina-Brasil

En el curso del siglo XX se sucedieron varios y distintos tipos de iniciativas de alianza y/o integración que incluyeron a Argentina y Brasil. A principios del mencionado siglo, la alianza informal del ABC (Argentina, Brasil y Chile) conformada por los entonces tres países más importantes de América del Sur procuraba replicar un esquema de balanza de poder en esta parte del mundo, para evitar la carrera de armamentos y prevenir la intromisión, so pretexto del mantenimiento y/o restablecimiento del orden, de potencias extra-regionales.

Más adelante, en los comienzos de la década del 40, tanto Argentina como Brasil intentaron constituir una zona de libre comercio y una unión aduanera, suscribiendo un Tratado con estos fines que murió nonato (21 de noviembre 1941), debido a que los acontecimientos de Pearl Harbor suscitaron diferentes opciones nacionales. Mientras que la Argentina mantuvo su neutralidad, el Brasil varguista –en líneas generales– alineó su política exterior a la de EUA, obteniendo beneficios de la Ley de Préstamo y Arriendo, cediendo bases a la potencia hegemónica en su territorio e involucrándose en el conflicto bélico mundial, incluso enviando tropas que participaron en la batalla de Montecassino (Italia 1944). A cambio de ello Brasil recibió del gobierno de Franklin Delano Roosevelt, como se señaló más arriba, financiamiento para construir en Volta Redonda (Río de Janeiro) el mayor complejo siderúrgico de América Latina. (Moniz Bandeira 2004).

Recién a fines de la citada década y a principios de los 50s, el presidente Perón exhuma la alianza del ABC, con propósitos más ambiciosos que los históricamente conocidos. Ya no se trata de una simple alianza para el exclusivo mantenimiento del orden o de una unión aduanera despojada de objetivos políticos, en la ocasión se trata básicamente de configurar un bloque sudamericano. Sin embargo, la presencia de EUA era hegemónica en el interior del hemisferio y en cierta medida en el mundo. Su economía explicaba más de la mitad del producto bruto global y era una potencia acreedora, incluso de la entonces Unión Soviética. Los miembros del ABC, por su lado, no tenían en esa época, a pesar de ciertos rasgos autonómicos, capacidad de maniobra o poder suficiente para desafiar la hegemonía de EUA, razón por la cual esta iniciativa también fracasó (Sosa 2011a).

A mediados de los 80s, en la víspera de la globalización y el pensamiento único, Argentina y Brasil dieron los primeros y firmes pasos para conformar la alianza integral que se había frustrado en la etapa del primer peronismo. En el lapso de los gobiernos de Alfonsín-Sarney se concibió y comenzó a implementar un proyecto binacional de desarrollo asociado y autónomo que comprendía una alianza política y económica. No obstante el mismo careció entonces del poder endógeno necesario y de condiciones externas propicias para afianzarse. Dicho proceso de alianza e integración impulsaba la conformación de un espacio binacional sin división *ricardiana* del trabajo, donde se realizarían actividades de producción, investigación y financiamiento conjuntos. La agenda bilateral incluía además la cooperación nuclear, militar y espacial.

Entre el MERCOSUR y el ALCA

Durante los 90s, en un marco de globalización de los mercados, Argentina y Brasil profundizaron sus conexiones comerciales pero debilitaron la alianza política de la década precedente. En la era Menem-Collor y Menem-F. Cardoso, ambos países con sus diferencias oscilaron entre el “desarrollo subordinado y dependiente” y la “liberalización comercial”, Brasil se filió más con el primer modelo y Argentina con el segundo. Los

dos países tuvieron buenas relaciones con la administración estadounidense, aunque Argentina modificó las tendencias históricas de su política exterior: se adscribió a la esfera de influencia de EUA por medio del “realismo periférico” y las “relaciones carnales”, deviniendo aliado extra-OTAN y firmando más de 50 Tratados Bilaterales de Inversiones (TBIs). También declaró la apertura unilateral de su economía, privatizando firmas estatales que trasladaron recursos estratégicos a manos privadas, muchas de ellas a filiales o subsidiarias de corporaciones transnacionales, entregando así a los nuevos titulares el diseño y manejo de las políticas de los respectivos sectores (Vilas 2011). Brasil si bien no desmanteló en igual forma su mercado nacional, puesto que advino tardíamente a la ola neoliberal que sacudió a América Latina, también soportó los embates del Consenso de Washington. Sin embargo, en la ocasión los dos vecinos, luego también Paraguay y Uruguay, decidieron crear su propio bloque (MERCOSUR) y no adherir como apéndice a otro concebido por un tercer país, como es el caso del TLCAN; Dominican Republic -Central America Free Trade Agreement (DR-CAFTA); el proyecto de Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA); o -en su defecto- un TLC bilateral.

Las fuerzas políticas que pusieron en práctica las políticas neoliberales pagaron el precio del carácter antisocial de las mismas. “Los presidentes Menem, de la Rúa, Fujimori, Collor de Mello, Fernando Henrique Cardoso, Carlos Andrés Pérez y Salinas de Gortari fueron repudiados y políticamente derrotados” (Sader 2011:1). No obstante aún no se ha podido revertir el daño económico-social, industrial y financiero provocado por el neoliberalismo.

Posteriormente, Argentina-Brasil a partir de la alianza tejida por el binomio Lula-Kirchner, a la que debe agregarse la Venezuela de Chávez, pudieron detener al ALCA en la IV Cumbre de las Américas (2005).

Las áreas de libre comercio, tipo TLCAN o ALCA, bajo una cobertura mercantil ocultan objetivos geopolíticos relacionados con la seguridad hemisférica, el combate al narcotráfico y el terrorismo, amenazas que sustituían a la subversión y al comunismo, en la agenda militarista de la potencia hegemónica, después de la descomposición de la URSS y el bloque socialista. Lo que EUA pretendía con la formación del ALCA y la celebración de más de dos centenas de acuerdos comerciales, entre los cuales se encontraba la Ronda Uruguay, era constituir una red de compromisos internacionales que moldeasen el sistema económico mundial para hacerlo funcionar en beneficio suyo, como centro dinámico de la economía global en el siglo XXI (Moniz Bandeira 2010c).

El ALCA representaba más que una simple zona de libre comercio, puesto que involucraba compromisos internacionales en las áreas de comercio, bienes, servicios, inversiones, compras gubernamentales, patentes industriales, entre otros aspectos. Su propósito central era crear un conjunto de reglas para incorporar a los países de América del Sur

de manera asimétrica y subordinada al sistema mundial, limitando su capacidad de formular y ejecutar políticas propias y autónomas (Moniz Bandeira 2010c).

A pesar de ciertas críticas que el conglomerado pueda merecer, también cabe destacar que el MERCOSUR, aún en su fase de “regionalismo abierto”, que implicaba integrarse al mundo de manera subordinada y no para alcanzar el desarrollo y la autonomía, desplegó determinados componentes educativos (Reunión de Ministros de Educación), sociales (reuniones de centrales sindicales), ambientales (Reunión de Ministros de Ambiente) y aún políticos (cláusula democrática y Foro de Consulta y Concertación Política) que excedían lo económico-comercial.

En la presente década, los presidentes Lula Da Silva–Dilma Rousseff (Brasil) y Néstor y Cristina Kirchner (Argentina), renovaron la alianza política y la integración económico-comercial con otro sesgo y con actores más relacionados con el despliegue de los mercados locales. Cada uno de los gobiernos fortaleció la alianza política posibilitando grandes avances en cuestiones de mantenimiento y reproducción del orden en Sudamérica, en la dispensa de bienes públicos (democracia, derechos humanos, paz, cooperación y seguridad), en las vinculaciones con el entorno regional y en determinados asuntos globales. Sin embargo, en un contexto condicionado por la privatización y extranjerización soportada por ambos países, con sus diferencias y matices, las principales iniciativas de cada uno de los gobiernos pusieron énfasis en el crecimiento y protección de la producción y trabajo de los respectivos espacios domésticos, más que en el diseño de un proyecto bi o plurinacional neodesarrollista.

Por otra parte, los citados y antitéticos modelos, el formulado por EUA y el endógeno (MERCOSUR, UNASUR, Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América – ALBA–), aún coexisten conflictivamente en el hemisferio.

La UNASUR

La UNASUR, nacida en Brasilia en el año 2008, es una comunidad plural que posee una agenda que tiende a amalgamarse en determinados aspectos como los relacionados con la vigencia y disfrute de bienes públicos y con una infraestructura física y de comunicaciones articuladora de los territorios de sus países miembros. Ha creado una serie de Consejos o Ministerios conjuntos que abordan temas económicos, financieros, políticos, sociales y de defensa y seguridad. Mientras el Consejo Económico y Financiero está debatiendo una Arquitectura Financiera Sudamericana, en el ámbito de la defensa se dio un importante paso.

A diferencia de otras ocasiones, con clara hegemonía estadounidense, la zona geográfica a preservar ya no es el hemisferio americano sino Sudamérica, dejándose afuera a México, América Central y el Caribe. El comunismo ya no es la hipótesis de conflicto principal,

luego del colapso soviético. El terrorismo en sus diversas variantes, el narcotráfico o las redes delictivas transnacionales, plantean nuevas amenazas pero no constituyen un desafío primordial para la mayoría de los países sudamericanos. Así es que el Consejo de Defensa Sudamericano ha creado el Centro de Estudios Estratégicos de la Defensa (CEED) que busca consolidar una zona de paz, construyendo una identidad en esta materia y generando consensos para fortalecer la cooperación regional. Asimismo, se han acordado una serie de medidas de confianza mutua: por ejemplo compartir la información sobre los gastos militares y de defensa y sobre las operaciones y maniobras conjuntas. Otros temas se relacionan con la interlocución con el Comando Sur y la JID, así como con el Instituto de Cooperación y Seguridad del Hemisferio Occidental (WHINSEC o ex Escuela de las Américas); la IV Flota; las bases militares extranjeras en América del Sur; los respectivos espacios marítimos, la Antártida, la Amazonia o el Atlántico Sudoccidental.

La geopolítica que persiguen nuestros países no implica ocupar espacios geográficos pertenecientes a terceros estados, como pudo acontecer con la experiencia colonialista tradicional o con la de la Alemania nazi cuando se expandió a otros territorios para consolidar su desarrollo industrial, tecnológico y militar. Se trata de la efectiva ocupación de los espacios vacíos que se encuentran bajo la jurisdicción territorial y marítima de nuestras naciones. Sin embargo, para que haya una efectiva cooperación o integración militar, los países involucrados también tendrían que fabricar sus propios armamentos. Tanto el MERCOSUR como la UNASUR detentan un poder disuasorio con más alcance e influencia sobre los actores intra-bloque contrarios u hostiles al proceso de integración que sobre los extra-bloque. Un tema a considerar es que el MERCOSUR dispone de una institucionalidad mínima y prácticamente es una unión aduanera que aspira a conformar un mercado común. Por su parte, la UNASUR es un club de clubes (MERCOSUR, países sudamericanos miembros del ALBA y los del Pacífico que signaron TLCs con EUA). Asimismo, el club más poderoso (MERCOSUR) mantiene un equilibrio entre las posturas de los bolivarianos (Venezuela, Ecuador y Bolivia) y los afiliados al regionalismo abierto (Chile, Perú y Colombia) o sea la denominada Alianza del Pacífico. Por ello, el conglomerado sudamericano depende (hasta ahora) de los impulsos y “amigables relaciones” de la mayoría de sus jefes de estado y de gobierno, aquí posiblemente radique su “talón de Aquiles”.

La alianza Argentina-Brasil+Venezuela como paso previo a la integración sudamericana

La mayoría de las naciones de América del Sur se encuentra inmersa en un contexto cuyas características más destacadas son: la declinación de las políticas neoliberales y la pérdida de la influencia de EUA; la respuesta a la demanda asiática de materias primas; la ascensión al gobierno de coaliciones pos-neoliberales; y la presencia de China y otros actores extra-regionales estatales y supraestatales, que desafían a la Doctrina Monroe y al Corolario Theodore Roosevelt.

Sin embargo, por sus características, contexto externo y dotación de recursos las naciones sudamericanas pueden devenir una especie de “factoría próspera”, como lo fue Argentina en su época dorada del modelo agro-exportador. Brasil por su parte, está experimentando un reciente proceso de primarización de sus exportaciones (CEPAL 2010:105). Igualmente, pueden convertirse en un espacio económico con cierto desarrollo industrial y tecnológico, aunque subordinado, tipo Canadá con EUA.

No existe país desarrollado que se asiente exclusivamente en la transformación y renta de su producción primaria. Si un país o conglomerado no dispone de una gran base industrial, tecnológica y de servicios de calidad, no puede proveer trabajo, bienestar y seguridad a su población. Por ello resulta necesario bosquejar un plan mínimo que permita a nuestros países alcanzar un desarrollo autónomo pero activamente conectado al sistema mundial (desarrollo autónomo y asociado).

Dadas las características del mundo actual la conformación de tal estructura productiva necesita de un amplio mercado y de la integración regional. Si el propósito del proyecto de integración sudamericana es la reducción de las disparidades sociales y territoriales, merece subrayarse la relevancia de la “política” para definir los objetivos a alcanzar en términos de acumulación de poder, desarrollo económico, modernización tecnológica y bienestar social.

Cada uno de los modelos de integración que conviven en nuestros países (regionalismo abierto y post-neoliberal), priorizan distintos ejes de articulación económico-comercial. Uno puede graficarse como el eje horizontal que tiende a reforzar la producción primaria o de escaso valor añadido de nuestros países, con preponderante conexión con el mercado ultramarino (europeo, asiático o de América del Norte). El segundo -trazo vertical que no reniega del horizontal- esboza la conformación de un mercado interno de dimensión casi continental, articulando e integrando a las economías y a las poblaciones sudamericanas, por medio de obras de infraestructura física y comunicaciones.

Históricamente los gobiernos de EUA han manejado las políticas hemisféricas de manera tal de evitar que surjan potencias alternativas o competidoras, sea individualmente o en forma conjunta.

El eje Argentina-Brasil-Venezuela procura establecer un poder alternativo en esta parte del mundo, ignorando cuál puede ser en el futuro la respuesta de EUA dada su tradicional política de rechazar la conformación de cualquier contrapeso o competencia en el hemisferio.

Así como la alianza Argentina-Brasil es la columna vertebral del MERCOSUR, éste más Venezuela es el sostén principal de la UNASUR. Como ya se señaló, Brasil posee

el mayor parque industrial y tecnológico de América Latina, mientras que Argentina en términos industriales es el 3° en importancia en América Latina (detrás de México) y el 2° en Sudamérica. Venezuela es un importante y creciente comprador de bienes alimentarios, maquinaria agrícola y servicios tecnológicos. Además posee la principal reserva petrolera y gasífera de América del Sur.

Argentina y Brasil tienen necesidades mutuas y también en relación al resto de los países sudamericanos. La economía de Brasil representa aproximadamente la mitad del PB sudamericano. La alianza Argentina-Brasil es importante para ambos países y para la región. Para Argentina porque posibilita la diversificación de su matriz productiva en un mercado ampliado. Para Brasil porque contribuye a consolidar su liderazgo diluyendo la alternativa de que la Argentina sea cooptada por una potencia hegemónica que la utilice para socavar su protagonismo internacional. Por otra parte, el resto de los países sudamericanos se caracteriza por tener estructuras económicas poco diversificadas y fundamentalmente exportadoras de materias primas.

Se ha sostenido que Brasil necesita de una Argentina reindustrializada que acreciente sus posibilidades de desarrollo económico, social y político, en una escala geográfica mayor que la que le provee su territorio nacional. A su vez la Argentina necesita de Brasil para el despliegue de una industria (no sólo agroalimentaria) que le posibilite articular eslabones de su producción y cadenas de valor, en las que participen sus vecinos. Una Argentina reindustrializada permite concebir un país con inclusión y justicia social e integrado al continente (Sosa 2011a). El modelo industrial diversificado ya no puede desplegarse exclusivamente en el mercado doméstico, sino que demanda una articulación en un espacio geográfico y económico más amplio.

Asimismo, en este particular momento histórico, la dupla Argentina-Brasil y otros países de su entorno tienen la posibilidad de acordar una agenda compartida para negociar con destacados actores estatales y privados, incluso la República Popular China y determinadas corporaciones transnacionales, con el fin de lograr que éstas instalen en el ámbito geográfico del MERCOSUR esquemas de producción intraindustrial y centros de investigación y desarrollo tecnológico. El objetivo es negociar con ETs y estados poderosos la instalación de parques industriales relativamente integrados de manera que los países de esta parte del mundo no se limiten al ensamblado de un producto determinado (hecho en Sudamérica) sino también a su diseño y mercadeo. La confección de dicha agenda afirmativa e intergubernamental es fundamental para pergeñar el futuro. La posibilidad por parte de las elites de Argentina de revertir años de desencuentros y fracasos puede hallarse y descifrarse en Sudamérica y también en el mundo. La región le brinda la oportunidad de profundizar su industrialización ofreciendo empleo y bienestar a su población, a través de la asociación de determinados sectores y ramas de su industria con la de Brasil, especialmente la de bienes de capital, diversificando su

economía, a la par que expandiendo su potencial agroindustrial vendiendo alimentos y colaborando en la producción de los mismos por medio de la venta de maquinaria, servicios y tecnología a los países de su vecindad y al resto del mundo.

6. Consideraciones finales

En la última década y en el marco de gobiernos mayoritariamente de corte post-neoliberal, en América del Sur se registraron importantes avances en términos de autonomía. Sin embargo, los mismos se circunscribieron principalmente a materias de consulta y concertación política, a través de la oportuna intervención pacificadora de organismos de integración (anclada en el eje Brasilia-Buenos Aires-Caracas), en diversos contenciosos como la rebelión de la Medialuna boliviana; el conflicto colombo-ecuatoriano; el conflicto colombo-venezolano; o la defensa de la institucionalidad democrática (Protocolos de Ushuaia y Georgetown). Sin embargo, no se progresó en igual forma en materia de cooperación y articulación productiva (desarrollo conjunto).

Las particularidades del contexto mundial actual, de la inserción económica de nuestros países y del tinte político de gran parte de los gobiernos de América del Sur posibilitan que los avances realizados en materia de alianza política se extiendan a otros ámbitos. Los países sudamericanos pueden aprovechar la mejora circunstancial de los precios de sus exportables para diversificar sus economías y alcanzar otro estadio de desarrollo en un marco de integración de mercados y encaminándose hacia una mayor autonomía. La mayoría de los países sudamericanos, por vez primera desde la independencia política, disponen de diferentes puntos de anclaje externo: EUA, Europa, Asia y otro endógeno, el más importante de todos, porque es fruto del poder propio y no postizo o delegado, acumulado a través de diversas alianzas.

EUA no es el principal socio comercial de muchos países sudamericanos o el árbitro de nuestros contenciosos. Asimismo se advierte que cuando la potencia hegemónica plantea –por sí o a través de los mecanismos multilaterales que controla, sea OEA, JID, TIAR, FMI u OMC–, un tipo de régimen político o económico a seguir, no logra el “acompañamiento” de la mayoría de los gobiernos de América del Sur.

La lógica amigo-enemigo de la fase bipolar fue reemplazada por la de amigo-adversario del presente, por ende las relaciones intra-hemisféricas son más flexibles que las del pasado. Actualmente el adversario esta representado por los grupos corporativos y estados que se sirven de la liberalización de los mercados y de la “presencia” y/ o intervención militar para condicionar y subordinar las políticas de autonomía, desarrollo y a veces de integración de la mayoría de la población sur o latinoamericana.

Asimismo, el sistema mundial ha experimentado un desplazamiento desde Occidente hacia Oriente y desde el Norte al Sur, y se ha hecho evidente la pugna creciente entre

lo estatal y lo corporativo transnacional. Precisamente en varios países de Sudamérica sus respectivas coaliciones gubernamentales se hallan en conflicto con algunas de estas firmas de capital concentrado, local y extranjero, para recuperar parte del poder que el estado, en tanto representante del interés general, perdió en la pasada década cuando fue cooptado por las corporaciones privadas locales y extranjeras.

La pérdida de credibilidad de los esquemas multilaterales instituidos por el o los hegemones, así como otras circunstancias, posibilitan el surgimiento y progreso de mecanismos concebidos desde y por los países de América del Sur y la constitución de un centro de poder autónomo. Dicho centro de poder puede formarse con algunos o con todos los estados, difícilmente pueda lograrse con sólo uno de ellos.

Así, a través de la conformación de una **autonomía colectiva** puede llegar a superarse la tradicional dicotomía entre autonomía nacional e integración regional o entre ésta y desarrollo nacional. La autonomía ya no persigue focalizarse en desafiar la autoridad de los países más desarrollados o poderosos o ejercer poder o influencia sobre los países limítrofes o vecinos sino aliarse e integrarse con ellos para acumular y construir un poder compartido.

Los procesos de desarrollo ya no se conciben como otrora en los estrechos límites de los mercados domésticos, sino en espacios ampliados y conectados activamente al sistema mundial. Como se señaló más arriba las experiencias de desarrollo asociado al mundo, resultado de la transnacionalización de los mercados, pueden asumir tanto un estilo subordinado como un estilo autónomo. En este último caso, el gobernante desde una plataforma articulada e integrada adopta la “mejor política posible” para el interés del conglomerado, mientras que en el caso del desarrollo asociado y subordinado no logra establecer sus propios objetivos y estrategias o adoptar decisiones, en función de los intereses y necesidades del conjunto de sus ciudadanos.

En la prosecución de un desarrollo asociado al sistema mundial con sesgo autónomo, la industrialización no tiene que ser concebida, como en épocas pretéritas, como un complemento de las economías de exportación de productos primarios, sino como la matriz de un sistema industrial sudamericano.

En determinados sectores industriales es prácticamente imposible que las firmas locales en tiempos razonables alcancen la escala y desenvolvimiento de las extra-regionales. Por ello, la importancia de los estados como artífices de una política de unificación de los mercados domésticos Resulta necesario además que las coaliciones gubernamentales, políticas, empresariales y sociales acuerden el establecimiento y cumplimiento de ciertos objetivos estratégicos básicos.

Dados los grandes cambios operados en el sistema mundial en las últimas décadas, las alianzas involucradas en la actual etapa de industrialización e integración son más difusas y menos firmes que los que existieron en la fase ISI en sus respectivas escalas locales. Parafraseando a Pirandello podemos aseverar que el proyecto continental está aún buscando sus actores o sujetos propulsores privados.

La burguesía nacional o de escala regional no implica la existencia de un conjunto de mercaderes que realizan transacciones, es más que eso, es un grupo social que pretende compartir el control del o los estados, definiendo de consuno con otros sectores sociales y agencias gubernamentales o intergubernamentales una política que conciba a Sudamérica como un mercado sustentable. Este sería el elemento político esencial en la definición de nuestro sistema económico industrial diversificado y tardío del siglo XXI.

La industrialización difícil, que puede plantearse a escala MERCOSUR y eventualmente a escala UNASUR, exige mejoras técnicas, mayor acumulación de capital, más eficiencia y apropiadas decisiones políticas conjuntas. Los rasgos sobresalientes de esta visión integradora son el estímulo a la inversión y al consumo en un mercado ampliado; el desarrollo de cadenas de valor industriales; la creación de sistemas locales de innovación y diferenciación de productos; la intervención de los estados y del conglomerado a través de políticas de promoción, competencia y redistribución del ingreso a favor de los sectores sociales más desprotegidos; y la creación de redes de aprovisionamiento que incluyan a las PyMES, así como el estímulo a la transferencia de conocimiento desde la inversión extranjera directa.

La variedad y cantidad de recursos naturales de tierra y mar y su biodiversidad, sumada a un creciente proceso de concertación y coordinación política probablemente permitirán que Sudamérica haga sentir su potencial en un mundo en el que tienden a prevalecer las grandes masas geográficas, demográficas, económicas, políticas y militares.

En este marco, es necesario que las elites de los países del MERCOSUR y la UNASUR adopten decisiones tendientes a fortalecer la densidad de los caminos, ferrocarriles, puertos, tuberías, aeropuertos o almacenes para contribuir a reducir el costo sudamericano, aumentando la competitividad y el comercio intrarregional. Para fortalecer la infraestructura sudamericana se tendrían que complementar los corredores bioceánicos que conectarían a las ciudades emplazadas en los litorales Atlántico-Pacífico, con los verticales que ligarían al eje Buenos Aires-Brasilia-Caracas. Otra de las dimensiones sobre la que se debe operar es la “arquitectura financiera” que comprende el Banco del Sur para costear la infraestructura y el desarrollo conjunto. Igualmente, ante la agudización de la crisis energética mundial y considerando que la energía es uno de los principales motores de la actividad económica, resulta de importancia estratégica la integración en este ámbito. Venezuela es la primera potencia petrolera y gasífera sudamericana. Por otra

parte, es menester avanzar en el bosquejo de una doctrina militar que haga hincapié en la defensa y aprovechamiento sustentable de nuestros recursos naturales.

En el tema integración el MERCOSUR es el único de los procesos vigente en Sudamérica que se propone instituir un mercado común; el ALBA está basada en la solidaridad y la cooperación (fundamentalmente de Venezuela), pero carece de la envergadura y potencia del conglomerado Atlántico. Por su parte, los países del Pacífico continúan con sus procesos de “regionalismo abierto” y por el momento sin propensión a integrarse a una unión aduanera y menos aún a un mercado común. Todos estos países están conectados y coordinados a través de la UNASUR que se aboca a asignaturas como la defensa de la democracia, de los recursos naturales, la construcción de infraestructura y comunicaciones, el establecimiento de una arquitectura financiera, etc.

El “regionalismo abierto” o integración neoliberal es cercano al tipo ideal “organizativo” y a un modelo de desarrollo subordinado y pasivamente vinculado al mercado mundial, mientras que la integración post-neoliberal guarda parentesco con el “modelo asociativo” y con un proyecto de desarrollo autónomo en un gran mercado de dimensión casi continental y activamente conectado sistema mundial. Sin embargo, a pesar de los importantes avances registrados por distintos proyectos endógenos, éstos aún se encuentran alejados del ideal tipo acuñado por Galtung.

La alianza Argentina-Brasil+ Venezuela es condición básica para la existencia y consolidación de la integración sudamericana. Es necesario que los partidos políticos, las organizaciones sociales, económicas y académicas multipliquen sus encuentros y debates para contribuir a profundizar el proceso de unión política e integración económica y a formular una visión propia sobre nuestros problemas y desafíos mundiales y sudamericanos.

Los *think tanks* “propios” que ya están actuando en América del Sur son aún embrionarios, tendrían que adquirir un sesgo más asociativo que involucre la participación de personas físicas o jurídicas de todos los países de la región. Ningún país, inclusive un Brasil aislado, está en condiciones de convertirse en “la usina de ideas” necesaria para contribuir a la formulación de una doctrina sudamericana. La elite de un país con vocación integradora tiene que formular ideas y construir hegemonía con el objeto de defender principios o valores que sean compartidos por todos aquellos con los que intenta asociarse o conducir, caso contrario su iniciativa engendrará resistencia.

Se cuenta con poder cuando se posee capacidad de maniobra real o potencial para adoptar decisiones y/o requisitos de seguridad necesarios para preservar las mismas. Un conglomerado tiene potencial suficiente para desarrollarse, cuando las influencias externas resultan insuficientes para condicionar su conducta. Si la influencia o poderío de EUA disminuye en Sudamérica por la formación de la alianza Brasil-Argentina+Venezuela,

ésta circunstancia beneficia a los demás países del entorno que tienden a asociar sus procesos individuales con los de otros estados vecinos, multiplicando su potencial y superando las deficiencias estructurales.

En este trabajo se ha mostrado que, anteriormente las nociones de autonomía e integración colisionaban, así como las de desarrollo e integración. La autonomía se asimilaba a la capacidad de decisión nacional de un país de fijar sus propias metas, la cual se restringía si dicho estado participaba en un proceso de integración intergubernamental o tendiente a la supranacionalidad. En ciertas circunstancias algunos países de la periferia recurrieron a una alianza con una de las potencias polares para adoptar decisiones autónomas o para diversificar su respectiva estructura productiva. En el caso específico de América Latina dos think tanks formularon una visión propia: la CEPAL de carácter continental que omitía los aspectos relacionados con la construcción de poder político y militar y la ESG de Brasil una más compleja pero de tinte nacional y rasgos “sub-imperiales”. La idea del desarrollo se asociaba a los intereses y necesidades de cierto país de diversificar las actividades económicas dentro de su mercado doméstico, para alcanzar una especie de autosuficiencia.

En el presente las nociones de autonomía, desarrollo e integración no son vistas como antitéticas, por lo menos en Sudamérica, sino como complementarias y convergentes, puesto que pueden ser desplegadas por diversos actores gubernamentales, sociales y políticos dentro de un marco geográfico coincidente. La noción de autonomía se asocia a la capacidad de resistencia y de respuesta conjunta y concertada, por medio de una agenda asertiva de la mayoría de los países sudamericanos para establecer y cumplir con ciertos objetivos estratégicos básicos. En la era de la bipolaridad un país que adoptaba una política autónoma se desconectaba parcial o totalmente de la potencia polar hegemónica en el interior de su bloque de pertenencia. En esta fase de la globalización varios países sudamericanos rompen sus amarras con las políticas neoliberales dictaminadas por el FMI y los mercados financieros transnacionales. La integración, a diferencia del pasado, desborda los límites de lo comercial incursionando en aspectos políticos, militares y económico-financieros. No obstante, a pesar de los importantes avances logrados en la última década, consideramos que el desarrollo, la autonomía y aún la democracia y el bienestar sólo pueden alcanzarse profundizando la integración sudamericana. Así la integración resulta condición necesaria para lograr el desarrollo y la autonomía.

Referencias Bibliográficas

Arceo, Nicolás-Schorr, Martín (2011) *Extranjerización y balanza de pagos*, agosto 14, <http://sur.elargentino.com/notas/extranjerización-y-balanza-de-pagos> accesado el 18 de octubre 2011.

Bertello, Fernando (2011) *El MERCOSUR produce más del 50% de la soja a nivel mundial*, septiembre 16, <http://www.lanacion.com.ar/1406574-el-mercosur-produce-mas-del-50-de-la-soja-a-nivel-mundial> accesado el 18 de octubre 2011.

BNDES (2011) <http://www.bndes.gov.br>, accesado el 15 de septiembre de 2011.
Bresser Pereira Luiz Carlos (2011). *Hay espacio para un nuevo desarrollismo*. Inédito.

Cardoso Fernando Henrique-Faletto Enzo (1977) *Dependencia y Desarrollo en América Latina*, Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

Carneiro, Glauco (1978) *Lusardo O último Caudilho, Vol. 2*, Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira.

Carneiro, Ricardo (2009) “Notas sobre a integracao sul-americana”. En *Integracao da América do Sul. Textos Academicos*. Brasília: Palácio Itamaraty, Fundação Alexandre de Gusmão: 1-18.

CEPAL (2010) *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2010*, http://websie.eclac.cl/anuario_estadístico/anuario_2010/datos/2.2.2.1.xls, accesado el 27 de octubre de 2011.

Costa, Darc (2005) *Estrategia nacional. La cooperación Sudamericana como camino para la inserción internacional en la Región*, Buenos Aires: Prometeo Libros.

Costa, Darc (2009) *Fundamentos para o Estudo da Estratégia Nacional*, Río de Janeiro: Editora Paz e Terra.

Dallanegra Pedraza, Luis (Ed.) (2009) *Realismo-Sistémico-Estructural: La Política Exterior como “Construcción” de Poder*, Córdoba.

Diamand, Marcelo (1972) “La estructura productiva desequilibrada argentina y el tipo de cambio”, *Desarrollo Económico Revista de Ciencias Sociales* 45: 25-47.

Fiori, José Luis (2010) “Notas para uma reflexao sobre a insercao internacional do Brasil e de America do Sul, na 2ª década de século XXI”, <http://www.cartamaior.com.br> accesado 30 de diciembre de 2011.

Fiori, Jose Luis (2011) “Para reler o “velho desenvolvimentismo”, <http://www.cartamaior.com.br/templates/colunaImprimir.cfm?coluna...>, accesado el 30 de diciembre de 2011.

Fortune (2010) <http://www.blognomía.com>, accesado el 7 de octubre de 2011.

Galtung, Johan (1969) “Una teoría estructural de la integración”, *Revista de la Integración BID/INTAL* 5:11-49.

Lassalle, Ferdinand (1862) *¿Que es una Constitución?* http://www.antorcha.net/biblioteca_virtual/derecho/lassalle/1.html , accesado el 18 de septiembre 2011.

Moniz Bandeira, Luiz Alberto (2004) *Argentina, Brasil y EUA. De la Triple Alianza al MERCOSUR*, Buenos Aires: Grupo Editorial NORMA.

Moniz Bandeira (2010a) **Presencia de Estados Unidos en Brasil**, Buenos Aires: Ediciones Corregidor.

Moniz Bandeira, Luiz Alberto (2010b) *O Governo Joao Goulart. As lutas sociais no Brasil 1961-1964*, Sao Paulo: Editora UNESP.

Moniz Bandeira, Luiz Alberto (2010c) *Geopolítica e Política Exterior. EUA, Brasil e América do Sul 2º edicao*, Brasilia: Fundacao Alexandre de Gusmao, Ministério das Relacoes Exteriores.

Moniz Bandeira, Luiz Alberto (2011) *Brasil-Estados Unidos. A rivalidade emergente (1950-1988)*, Rio de Janeiro: Editora Civilizacao Brasileira 3ª edicao, revista e ampliada.

Nassif, Maria Ines (2011) *Por uma ideia de nacao. Entrevista a Bresser Pereira*, 8 de abril [http://ecoepol.blogspot.com/2011/04/por-una-ideia-de-nacao-maria-ines.html](http://ecoepol.blogspot.com/2011/04/por-uma-ideia-de-nacao-maria-ines.html) accesado el 18 de octubre 2011.

Pinheiro Guimaraes, Samuel (2006) *Desafios Brasileiros na Era dos Gigantes*, Rio de Janeiro: Contraponto Editora Ltda. *I Reuniao da Comissao de Reflexao sobre a Integracao Sul-Americana*. Montevideú, 16 de junho de 2006. Documento de partida para discussoes:1-5.

Puig, Juan Carlos (1983) *MALVINAS y el régimen internacional*, Buenos Aires: Depalma.

Puig, Juan Carlos (1984) “Introducción”. En Puig, Juan Carlos (comp.) *América Latina: políticas exteriores comparadas*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano: 24-90.

Russell, Roberto-Tokatlian Juan G. (2010) *Autonomía y neutralidad en la globalización*, Buenos Aires, Capital Intelectual.

Sader, Emir (2011) “América Latina, luz e sombras (1). A crisis da direita latinoamericana”, *Blog de Emir Sader*, www.cartamaior.com.br, accesado el 3 de octubre 2011.

Sosa, Alberto J. (2010) “El MERCOSUR da un paso al frente”. *Le Monde Diplomatique* 135:12.

Sosa, Alberto J. (2011a) *Alianza Argentina-Brasil e integración sudamericana*, Buenos Aires: Editorial Biblos.

Sosa, Alberto J. (2011b) *América del Sur: Defensa y Desarrollo*, Associação Brasileira de Estudos de Defesa, Fortaleza.

Vilas, Carlos María (2011) *Después del neoliberalismo*, Lanús, Provincia de Bs. As: Ediciones de la UNLa.

Integración regional de la Educación Superior.

El Espacio Iberoamericano del Conocimiento y el papel pedagógico de la Organización de Estados Iberoamericanos.

Regional Integration in Higher Education. The Ibero-American Knowledge Space and the educational role of the Organization of American States.

José Antonio Ramírez Díaz

Profesor-investigador de la Universidad de Guadalajara en México. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores del CONACYT. Correo electrónico: sigean-ton@hotmail.com

Resumen

Este artículo analiza el papel de la Organización de Estados Iberoamericanos y la función de las Cumbres Iberoamericanas en la producción de políticas para la integración de la educación superior en América Latina, a través de la formación de un dispositivo pedagógico que inicia en el circuito de creación de las políticas regionales, cuestión que a su vez forma parte de un proyecto más amplio sobre las estrategias de transferencia de políticas desde los organismos internacionales hacia América Latina. Además de los aspectos técnicos y de política educativa, el análisis permite concluir que las Cumbres no son sólo un espacio para llevar a cabo un proyecto de cooperación regional sino que contribuyen con el desarrollo de los intereses económicos españoles en la región.

Palabras clave: Iberoamérica - transferencia de políticas - integración educativa - educación superior, -comercialización de servicios educativos.

Abstract

This paper discusses the role of the Organization of Ibero-American States and the role of the Ibero-American Summits in the production of policies for the integration of higher education in Latin America.

Fecha de recepción:

20.1.12

Fecha de aceptación:

23.3.12

In addition to technical and educational services policy issues, our analysis enables us to conclude that Summits work not just as an intellectual terrain to advance projects for regional cooperation but also to empower Spain's economic interests in our region.

Keywords: *Iberoamérica - policy transfer - educational integration - higher education - commercialization of educational services.*

Introducción

En el mes de septiembre del año 2010, se celebró el Congreso “Metas Educativas 2021. La educación que queremos para la generación de los Bicentenarios” (CME), el cual se reveló como un evento de amplia participación en América Latina (AL), a pesar de su bajo perfil de publicidad basada en la intercomunicación de académicos¹. Promovido por la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI), el congreso se realizó con cifras de participación que rebasaron las estimaciones de los convocantes. El director del Centro de Altos Estudios Universitarios de la OEI, Alejandro Tiana Ferrer, se mostró complacido por la alta concurrencia (2667 participantes), por la presencia de representantes de organismos internacionales (entre otros: UNESCO, UNICEF y CEPAL), así como por posibilitar la elaboración de una radiografía de la educación de América Latina mediante los textos de los congresistas, quienes abordaron temas como: “...la formación y el desarrollo profesional de los docentes, la educación intercultural, la evaluación de la educación o la investigación científica y la movilidad académica en la educación superior”. (Tiana Ferrer, 2010). El CME es la cara visible del entramado con el cual se populariza una agenda global para la educación a través de un organismo regional, en el marco de conformación de un mercado mundial de servicios educativos. El caso resulta emblemático, pues en su particularidad, ofrece información de los mecanismos que se emplean para construir un espacio de comercialización de la educación superior con la pretensión de atender problemas en América Latina.

El presente texto pone el énfasis en la complejidad de los mecanismos concurrentes en la preparación de una agenda educativa para América Latina, la cual, puede afirmarse, manifiesta diversos grados aceptación o rechazo en cada país de la región, pero ninguno de ellos puede exceptuarse de la ofensiva neoliberal que se experimenta en la región en múltiples ámbitos de las políticas públicas. Es de especial interés ilustrar el proceso de conformación de la agenda educativa regional, mediante la vinculación entre la OEI, los gobiernos nacionales, el sector privado y las instituciones financieras mundiales. Asociación manifiesta en un escenario de intercambio académico (el CME) y en el cuerpo de un documento de políticas educativas transnacionales, de amplia circulación mundial², como lo es el texto *Metas Educativas 2021*, cuyo propósito es orientar las acciones sectoriales de cada país.

La mayor parte del debate sobre la creación del mercado mundial de la educación transita sobre los efectos y manifestaciones en las instituciones de cada país (por ejemplo: Ibarra Colado, 1998). Sin embargo, poco se ha escrito sobre las estrategias de alianza entre los inversores y los gobiernos para relanzar una agenda de la educación en un mercado mundial, en el que prevalecen los intereses económicos, lo que ayudaría a crear la necesidad de que cualquier proceso de cooperación, integración o vinculación debería ser reflexionado de una manera crítica, con la sospecha de que la colaboración en educación tiene un beneficio político y económico para quien la proporciona³.

Lo que el CME pone en marcha, es la propuesta de una agenda para la aceptación colectiva de un conjunto de políticas educativas que han sido filtradas desde el posicionamiento del modelo neoliberal, lo cual se manifiesta en el uso del discurso que releva la idea de gobernanza aplicada a la educación, la propuesta de un modelo de educación ideal (con el uso intensivo de tecnologías, procesos de acreditación de la calidad y la necesidad de internacionalizar la formación), la imperiosa necesidad de aceptar un régimen de asesoramiento (es decir, asumir la existencia de expertos o asesores y aprendices que deberán de pagar por asimilar el nuevo modelo de gestión de la educación), una estrategia para vincular el programa de políticas educativas con proyectos mundiales de educación, y la participación del sector privado en el presupuesto para sufragar el programa, así como la intervención de organismos mundiales de financiación, todo ello tras la idea de integración y cooperación educativa.

Desde 1957 los estatutos de la OEI definen entre sus fines y objetivos el “contribuir a fortalecer la integración, la solidaridad y la paz entre los pueblos iberoamericanos a través de la educación, la ciencia, la tecnología y la cultura”. Pero su idea de integración educativa, dio un enorme giro con los acuerdos logrados recientemente en los escenarios diplomáticos creados por las Cumbres Iberoamericanas. Un ejemplo de ello se presenta en las ediciones XV y XVI, donde los Jefes de Estado y de Gobierno acordaron realizar un programa para impulsar el Espacio Iberoamericano del Conocimiento, en la intención de avanzar en la consolidación de un espacio compartido de educación superior y de investigación científica, lo cual significaba promover una herramienta privilegiada para impulsar procesos concretos de integración en la región para favorecer la generación y distribución del conocimiento relevante, así como garantizar la formación de profesionales con una visión y una pertenencia iberoamericana. A partir de ese escenario, la integración educativa en Iberoamérica radica, para la OEI, en el cumplimiento de las metas y objetivos establecidos en el texto Metas Educativas 2021 (ME 2021). (OEI, 2010 a. Págs.16, 139 y 259)

Los documentos revisados sobre la OEI, no son claros en torno a la integración. Por ello, ante la ausencia de una conceptualización precisa por parte de la OEI, es importante rescatar la definición que hace el Banco Interamericano para el Desarrollo (BID),

institución que colabora financieramente en el desarrollo del programa ME 2021. El BID señala que la integración regional es un instrumento de política para lograr un conjunto de metas y objetivos de desarrollo. La encomienda principal es guiar el apoyo del Banco para la creación de bienes públicos regionales, específicamente la integración y el comercio, y la cooperación regional, para promover el crecimiento económico sostenible y la reducción de la pobreza..., las líneas prioritarias de acción son: la consolidación de mercados regionales dentro del contexto de una apertura general al sistema de comercio mundial; la promoción de infraestructura regional; el fortalecimiento de instituciones relacionadas con el proceso de integración; y el desarrollo de otros bienes públicos regionales (BID, 2003).

Si se atiende la conceptualización del BID, toda integración se convierte en un espacio de concurrencia de actores e instituciones para la creación de mercados regionales. En ese sentido, cabe preguntarse sobre los intereses que mueven a los diversos actores e instituciones que se movilizan en torno a los diferentes niveles de la educación en AL, en lo especial, el recientemente creado Espacio Iberoamericano del Conocimiento, que reúne la educación superior, la investigación y la innovación. Dada su prolongada temporalidad, las acciones del programa ME 2021, manejan una matriz de financiamiento diversificada. Entre ellas se pueden destacar dos instrumentos de amplio uso en política económica como son el canje de servicio de deuda por inversión educativa⁴ y, como ya se mencionó, el financiamiento del BID y del Banco Mundial, quienes aparte de dinero, ofrecen asistencia técnica para el desarrollo de investigaciones y la promoción de encuentros internacionales. La financiación se ve complementada con dinero de empresas que promueven su contribución como responsabilidad social corporativa, tal es el caso de Fundación Telefónica. Esta institución participa en el desarrollo de este programa a través de dos proyectos: “EducaRed”, de implantación de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en el aula; y “Proniño”, para la reducción del trabajo infantil mediante una escolarización de calidad. En la XX Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, firmó un convenio con la OEI con el cual la Fundación destinará 250.000 euros anuales para la ejecución de proyectos conjuntos, más 500 millones de euros durante los próximos diez años. De igual manera, se menciona la ayuda del Banco Santander, que aporta el 30 % de su presupuesto a educación, a través de la División Global Santander Universidades. Las contribuciones, son consideradas fuentes complementarias para cubrir el déficit de recursos del presupuesto público en cada país en la ejecución del programa ME 2021. (OEI, 2010 a.pág. 205,206, 213, 214, 217, 281,282).

El desarrollo del proyecto ME 2021, también posee una base de asistencia técnica. En este caso, el conocimiento es utilizado para compartir experiencias, lecciones, tecnología y procesos, con el fin de contribuir a la construcción de capacidades (individuales, colectivas e institucionales) en los países beneficiarios. La cooperación técnica suele llevarse a cabo a partir de distintos instrumentos, como son asesorías, pasantías, talleres y

seminarios, entre otros. En el sector educativo, la asistencia técnica se vincula a la mejora de capacidades, al fortalecimiento de las instituciones administrativas del sistema educativo de un país; al desarrollo de las competencias de los especialistas en educación del Gobierno en las áreas de políticas, planificación, gestión fiscal, seguimiento y evaluación, y gestión basada en la escuela; y en mejorar la capacitación y las aptitudes pedagógicas de los docentes (OEI, 2011. Pág. 309)

Entre las tareas que debe cumplir esta cooperación técnica pueden enumerarse las siguientes: elaborar diagnósticos de la situación en que se encuentran los países en los temas abordados por los programas definidos en el ME 2011; recomendar acciones y orientar reformas, colaborar con los ministerios de Educación en la formulación, gestión y evaluación de las políticas educativas; apoyar la elaboración de investigaciones y publicaciones en las materias consideradas, fomentando la realización de encuentros nacionales e internacionales para compartir e intercambiar experiencias educativas; convocar concursos para premiar proyectos innovadores o exitosos en estas materias; apoyar la creación o el fortalecimiento de redes educativas especializadas en cada tema; fortalecer las comisiones asesoras de expertos y gestionar campañas internacionales de sensibilización de los distintos temas, entre otras (OEI 2011:308-310).

En el marco de estas consideraciones preliminares, en lo que sigue del artículo se destaca la complejidad de las relaciones entre gobiernos nacionales, organismos transnacionales, prestamistas internacionales e inversores-capitalistas de la educación; relación exacerbada con los procesos globalización y, especialmente, con la firma de acuerdos o tratados comerciales subregionales.

El dispositivo pedagógico

La concurrencia de múltiples actores que representan a instituciones de diferente naturaleza (empresas, agencias de cooperación, instituciones de crédito, gobiernos nacionales, organismos internacionales e intergubernamentales) en las mesas de diálogo y negociación de la agenda educativa debe incorporar la idea de que cada uno de ellos defiende sus intereses; que no es viable pensar que su concurrencia se deba a una creciente filantropía.

Desde esta perspectiva es posible afirmar la creciente gravitación de intereses comerciales. No es excesivo afirmar que con frecuencia la mesa de la discusión de la educación aparece integrada por organizaciones financieras y económicas que, en muchos casos, toman las decisiones o inciden fuertemente en ellas. La hipótesis de trabajo de la investigación que aquí se plantea es, en tal sentido, que los diferentes actores diseñan y operan los proyectos con la intención de fortalecer un conjunto de mercados de la educación y con ello crear fuentes para obtener dividendos económicos o políticos. A su vez esto plantea la interrogante sobre la elaboración de acuerdos entre los distintos intereses de

modo de alcanzar una formulación integrada que presente como al educativo como aspecto dominante. Para acercarme a una respuesta teórica utilizaré el concepto foucaultiano del *dispositivo* que adjetivaré como pedagógico en la idea de enfatizar su carácter educativo entre las masas.

El termino dispositivo pedagógico es manejado en el texto como una herramienta conceptual a partir de la definición de Foucault sobre el dispositivo, que aparece en *Vigilar y castigar* (1998) y fue precisada en *Saber y Verdad* (1991). En esos dos momentos Foucault hace una distinción o jerarquización en torno al concepto sobre la base de relación entre el saber y el poder. En primer lugar, considera los elementos del dispositivo como una red vinculante en la cual se incluyen los discursos, las instituciones, las normatividades, las medidas administrativas; en un segundo modo, incorpora la flexibilidad de la relación entre los elementos del dispositivo, es decir, aquello que los vincula pero les permite realizar un cambio en su posición, su naturaleza en términos de García (2011); finalmente, como acontecimiento o formación que responde a una urgencia o necesidad. El dispositivo tiene una función estratégica dominante que solo puede ser comprendida en su situación específica y no responde a ninguna previsión de “un sujeto meta o transhistórico que lo hubiese percibido o querido”. Su funcionamiento da cuenta de relaciones de fuerzas que ponen en juego “polos” de saber y de poder. (Amuchástegui, 2009)

La formación de un dispositivo pedagógico puede entenderse como la formación de una red con alta capacidad vinculante de elementos que permiten establecer nuevas relaciones de poder entre actores en un momento dado ante una urgencia educativa. En este caso, su carácter pedagógico se constituye por la potencia para educar a las masas, a partir de las urgencias definidas y en el sentido de las directrices propuestas, generando un campo de racionalidad que permite establecer discursos sobre lo que es educación sin cuestionar aquello que ha quedado fuera de lo que se entiende como educativo.

Hacer visibles los dispositivos académicos en el campo educativo, es una tarea difícil por la falta de información y por las aparentes distancias entre acontecimientos que unen una retórica que ensalza la nobleza de promover la cooperación para mejorar las condiciones educativas de quien más lo necesita, con las urgentes demandas del capital, para fortalecer un modelo económico y perseguir intereses económicos particulares. Asimismo, se debe considerar que el dispositivo atraviesa países e instituciones con características culturales, sociales y económicas heterogéneas y con diferentes grados de resistencia ante el embate de las políticas neoliberales.

El proyecto de integración educativa para Iberoamérica se articula en una compleja trama de intereses de los países europeos (principalmente de España), que apelan al

uso de la diplomacia para orientar la agenda educativa, la cual pasa por un proceso de negociación entre los ministerios de educación de los países, pero muestra una carencia de análisis académicos que arrojen información relevante sobre el tema.

El hecho de diseñar una agenda educativa para América Latina, sin la base de una revisión de sus consecuencias en los ámbitos social y académico es una decisión de alto riesgo, pero está sucediendo, es decir, el dispositivo funciona. Si se contabilizan, las participaciones en torno a la agenda que marca el documento “Metas educativas 2021”, se presentaron 186 comentarios en un foro en línea creado *ex profeso*⁵ y, durante el Congreso, se registró un reducido número de ponencias aceptadas con el análisis del instrumento de políticas.

No obstante, fue considerado como un evento exitoso: “No fueron pocos los ponentes que hablaron expresamente de las metas y muchos más quienes las tuvieron en cuenta para desarrollar sus exposiciones. Todo ello supuso una contribución relevante a la profundización en el contenido de las metas y a su conexión con la investigación educativa” (Tiana Ferrer 2010). De acuerdo a esta opinión, la Cumbre de la OEI colmó las expectativas.

El ciclo de creación de las políticas educativas para Iberoamérica

Son numerosas las críticas provenientes del ámbito académico a organismos internacionales vinculados a Estados Unidos, como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Sin embargo, organismos como el Banco Interamericano de Desarrollo y la OEI cuentan en cambio con un bajo nivel de crítica académica⁶. La falta de interés en la OEI la envuelve en un manto de discreción y desconocimiento sobre su rango de influencia e impacto en América Latina para impulsar la integración regional.

Los procesos de integración comercial han sido un factor clave para favorecer estrategias de vinculación en el propósito de ampliar los mercados y abrir sectores que habían permanecido bajo control estatal durante largos períodos. Los diferentes gobiernos vieron la necesidad de crear escenarios donde pudieran definir los sectores de ampliación comercial y establecer marcos jurídicos y normativos internacionales, los cuales, a la larga, pasaron a institucionalizarse como contexto de diálogo para la resolución de problemas emergentes. (G-20 Work-programme, 2009; 2008; 2003) y en eventos continentales (Cumbre de las Américas, 2005).

En el conjunto de reuniones multilaterales de gobierno, la educación fue convertida en un tema relevante. El tema destacó especialmente en las Cumbres Iberoamericanas (CI), espacio de ejercicio diplomático impulsado por la OEI. A lo largo de las dos últimas décadas, se han realizado 21 ediciones consecutivas (cuadro 1). Entre sus particularidades pueden señalarse:

1. Son un punto de encuentro para la elaboración de acuerdos entre gobiernos con una afiliación dispersa (y en apariencia antagónica) en el espectro geopolítico de Iberoamérica. A los gobiernos de Venezuela, Uruguay, Bolivia y Cuba se les identifica con la izquierda, mientras que en las reuniones también comparecen gobiernos de derecha con irrestricta adopción de la doctrina neoliberal, como es el caso de México y Chile.
2. La noción negativa de imperialismo y colonización se desvanece sin la presencia de los Estados Unidos, que no participa en las cumbres.
3. Los procesos y acuerdos de las CI operan a la sombra de un organismo internacional, la OEI, el cual no ha sufrido el intenso cuestionamiento académico que se ha hecho a otros organismos internacionales de cooperación.

Los antecedentes temporales para lograr la conformación de una región Iberoamericana, son remotos. Del Arenal (2005) los fecha en el período inmediato a la independencia de los países americanos. Un dato más creíble para iniciar el proyecto, lo fue la tentativa española de conmemorar los 480 años del primer viaje de Cristóbal Colón a América Latina, acontecimiento que no pudo llevarse a cabo debido a la incompatibilidad de posturas entre las dictaduras sudamericanas y los gobiernos democráticos que convivían en la década de 1970 (Fraerman y Drago, 2009)

Tras ese primer intento fallido, el tema se retomó a finales de la década siguiente; su puesta en marcha en 1990 pudo lograrse mediante un intenso trabajo diplomático. Los países que impulsaron la iniciativa fueron México, Brasil y España⁷. La participación de los países americanos generó mayor apertura regional para la realización de los trabajos multilaterales. El 11 de octubre de ese año, en el escenario de la Cumbre de Río, se hizo la convocatoria para las 3 primeras CI. (Fraerman y Drago, 2009).

La Declaración de Guadalajara (1991), se planteó como objetivo establecer la convergencia entre países de la región para fundar un escenario multinacional de intercambio y para la cooperación en Iberoamérica en los ámbitos de la política, la seguridad, la economía, el desarrollo, el narcotráfico, la pobreza, la cultura, la ciencia, la tecnología y la educación. Se trataba de crear un escenario poli-temático en el cual se reconocían problemas comunes y se formulaban programas para su atención. Su carácter económico estratégico, fue expresado posteriormente y sin ambages por Rodríguez Zapatero,

cuando aún era Presidente del Gobierno de España, al señalar que las CI, les permiten: **“Compaginar la defensa de los intereses económicos de España con la práctica de la responsabilidad social de las empresas españolas en América Latina”**⁸. (Del Arenal, 2005)

Esta declaración de Rodríguez Zapatero es clave para entender la base de análisis que aquí se propone. Pues parece necesario incorporar la idea de que los procesos de cooperación regional siempre tendrán, de manera explícita o implícita, un eje de intereses particulares por los gobiernos que los promueven y se realizan mediante una extensa red de relaciones que incluyen el ámbito diplomático para diseminarse en un proceso globalizado.

Sin embargo, los intereses económicos implícitos no son reconocibles a primera vista y por ello es primordial forjar un marco teórico que considere los diferentes procesos por los cuales pueda atenderse la complejidad del proceso de diseminación de las políticas educativas en los países de América Latina. Para ello, resulta necesario relacionar conceptos de diferentes disciplinas. A continuación, establezco unas pautas teóricas, que relacionadas con la idea de dispositivo pedagógico ayudarán a esclarecer el fondo de creación de las agendas de políticas en educación.

El primero de ellos se refiere a la “Gobernanza multinivel”, el cual permite atender las modalidades por las cuales un gobierno es capaz de hacer frente a los procesos de supra-nacionalización de las políticas, la descentralización en la toma de decisiones y la dispersión de la autoridad. Mediante este concepto, es posible entender que los procesos de diseminación de las políticas son en extremo complejos pues transitan por diversas jurisdicciones, a través de un mayor número de actores (estatales y no estatales) y establecen nuevos desafíos que estos acontecimientos tienen para los Estados nacionales. (Bache y Flinders, 2004).

Con el concepto de “Gobernanza multinivel”, se presume la co-existencia de diferentes actores en los procesos sectoriales de gobierno, ya que hay un incremento de participación en la toma de decisiones por parte de actores no estatales. Para el caso de estudio, éste concepto atiende la pérdida de poder del estado para decidir en la educación superior, y al actual fenómeno donde el gobierno suele recurrir a la importación de modelos o a la imposición de procesos mediante el condicionamiento de financiamiento a las instituciones de educación superior. Se entiende que las grandes decisiones que afectan al sector educativo no se toman en niveles territoriales discretos sino que se basan en la superposición de redes complejas que rebasan a los gobiernos nacionales. Así, el nuevo rol del estado en materia de educación superior radica en desarrollar nuevas estrategias de coordinación, dirección y trabajo en red con actores no nacionales. Entre los escasos estudios sobre el tema es posible rescatar el de Jessop (en Bache y Flinders,

2004), quien muestra al estado moderno con una tendencia a la apropiación de políticas internacionales, incluyendo la participación de agentes y de instituciones extranjeras como principal fuente de generación de ideas políticas, como precursores de su diseño o responsables de su implementación.

Un segundo concepto con gran fuerza dentro de la presente investigación es el de “transferencia de políticas”. Se le entiende como un proceso por el cual el conocimiento acerca de las políticas, disposiciones administrativas, instituciones e ideas creadas en un sistema político (pasado o presente) se utiliza en el desarrollo de políticas, acuerdos, instituciones e ideas en otro sistema político. (Dolowitz y Marsh, 2000) El concepto de transferencia de políticas también suele entenderse como un irregular y complejo flujo de ideas, personas y de proyectos a través de diferentes sistemas de interacción. En la que los actores, a la manera de jugadores, se conocen entre sí e interactúan en una variedad de situaciones poniendo en juego diferentes capacidades, con múltiples Identidades, en una amplia variedad de roles y donde se destaca su capacidad de jugar en los límites de lo nacional y lo internacional, lo público y lo privado, lo formal y lo informal, el mercado y el Estado e incluso lo legal y lo ilegal (Wedel, 2004)

En la revisión de la literatura sobre la transferencia de políticas, el núcleo semántico se refiere al proceso por el cual las políticas y prácticas pasan del exportador al importador, especialmente en el estudio de los agentes de la transferencia de políticas y los procesos mediante los cuales se desarrolla la toma de decisiones. (Stone, 2001) y donde los elementos de la transferencia pueden incluir (1) políticas, (2) instituciones (3) ideologías o justificaciones, (4) actitudes e ideas, y (5) lecciones aprendidas (Dolowitz, 1997). Por otra parte, el concepto de transferencia de políticas puede ser efectivamente vinculado con los conceptos de *aprendizaje de políticas y redes políticas*. Con ello se logra ampliar el concepto mediante el reconocimiento implícito de que la transferencia de políticas no es un proceso independiente sino que forma parte de un proceso más amplio que fluye en la política a través de redes de políticas. (Wolman, 1992).

En los grandes procesos modernos, se ha hablado mucho de convergencia educativa entre países sin diferenciarla de la transferencia de políticas y más como un proceso solapado en esta (Fernández Lamarra, 2004). La convergencia representa una hipotética propuesta importante que faculta la posibilidad de desarrollos similares entre países diferentes, con o sin vínculo directo entre ellos. En estos casos, la transferencia de políticas puede ser un factor causal de la convergencia. Sin embargo, la transferencia de políticas puede generar la divergencia. Bennett (1991), plantea cuatro modalidades de transferencia de políticas:

1. La emulación, que consiste en asumir ideas políticas y adaptar los enfoques, herramientas o estruc-

turas a las condiciones locales.

2. La armonización, que promueve la convergencia como consecuencia del reconocimiento político de la interdependencia y la conciencia de los costos de la divergencia.
3. La creación de redes de élite y de responsables políticos mediante comunidades políticas transnacionales formadas por expertos y profesionales.
4. La penetración, la cual implica el uso de poder y es coercitiva pues asume la aceptación obligatoria y la conformidad. La penetración puede derivarse de las acciones de organizaciones internacionales (Biersteker, 1992).

El concepto de transferencia de políticas se encuentra estrechamente ligado al tercer concepto relevante en esta investigación, el de *aprendizaje de políticas*. Mediante este concepto se da cuenta de un proceso en el cual las ideas políticas se extienden y logran posicionarse en las instituciones. El aprendizaje de las políticas es planteado a lo largo de la literatura especializada con diferentes términos. Por ejemplo, la noción de “patrones comunes de entendimiento” sirve para mostrar la relación entre las instituciones y los miembros de la sociedad. Es decir, se trata de poner en evidencia el potencial de las políticas para generar el aprendizaje social y discernir sobre la función especial de los actores en la transferencia de políticas, dotando al aprendizaje de la capacidad para crear una identidad común. (Stone, 2001). Hall (1993) parte de un enfoque centrado en lo institucional-estatal, donde el aprendizaje social se vuelve aún más atractivo. Pues el autor considera que es posible tener en cuenta la forma en que la evolución de la sociedad tiene relación con la política y cómo en las ideas se puede vincular al Estado, la sociedad civil y las organizaciones internacionales.

Otras formas de asumir la existencia de un proceso de aprendizaje, se muestran mediante los trabajos de Rose (1993), quien sostiene que el aprendizaje se produce a través de “comunidades epistémicas transnacionales”, y de Sabatier (1991), para quien el aprendizaje orientado a la política se produce dentro de coaliciones de promoción que operan mediante actores clave, como los representantes políticos y quienes participan en la toma de decisiones. Una coalición de promoción puede incluir periodistas, investigadores y miembros posicionados en la política así como funcionarios electos y líderes burocráticos.

Los trabajos empíricos de Culebro (2008) muestran que el modelo conceptual en la transferencia de las políticas, tiene un peso relativo, pues disminuye su importancia en la medida en que el aprendizaje y adaptación toma lugar en los espacios institucionales en los cuales los miembros de una nueva organización gradualmente tienen que enfrentarse con nuevos retos y transformaciones. El autor señala que los procesos de aprendizaje, en su implementación, son también un proceso de aprendizaje organizacional e innovación en donde la agencia desarrolla nuevas rutinas.

El marco conceptual se complementa con la tesis que presume una relación de influencia de los empresarios en los organismos internacionales para definir políticas y proyectos que favorezcan sus intereses. (Rohades y Slaughter, 2004).

La formulación teórica releva el grado de complejidad del proceso de disgregación de políticas y programas educativos para América Latina. De manera especial, resulta importante atender la presencia de múltiples actores, asociados con el sector económico y financiero, en las mesas de negociación de la agenda educativa y los intersticios por los cuales las políticas se filtran en las instituciones para luego re-crear contextos de aprendizaje en los que los académicos, los funcionarios y los estudiantes deberán de transitar para adoptar el nuevo sentido educativo.

Cumbres y Conferencias de Educación con alto impacto en Iberoamérica

Las CI operan bajo un formato de reuniones preparatorias en las que los ministros de Cultura y Educación se reúnen de manera previa al encuentro entre Jefes de Estado y de Gobierno, para discutir las agendas sectoriales y predefinir las acciones y declaraciones que realizarán los mandatarios en la reunión correspondiente. Estos espacios funcionan como primer engranaje, en ellos se definen los problemas educativos, se analizan causas, consecuencias y se preparan las políticas y los programas comunes que luego entrarán en funcionamiento en el esquema de la OEI, para ello, la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) como instancia cuya función básica es dirigir técnica y administrativamente los programas y proyectos, adaptando a las políticas emergentes al plano de la región.⁹ Ya en su implementación, es común encontrar que las agendas en los espacios nacionales cuentan con servicios o productos promovidos por empresarios españoles¹⁰. De esta manera, las CI se significan por ser el evento que, como una bisagra, formula los acuerdos de las políticas regionales y otorga el banderazo de salida a los planes y programas bajo el cuidado de la SEGIB.

Sobre la OEI se advierte una gran capacidad para concentrar políticas educativas y dirigir los proyectos regionales. Reúne varias de las características y funciones de los denominados “think tanks” pero sería inadecuado considerarle dentro de esa categoría,

debido a su carácter multilateral e intergubernamental que lo diferencia de las instituciones privadas o públicas al servicio de un gobierno o una coalición política.

La OEI posee una página web como medio de difusión para dar a conocer diagnósticos, informes, eventos y proyectos impulsados por el organismo. Cuenta con secciones especializadas para: educación, cultura, ciencia, estudios de educación superior y un espacio para sus publicaciones. Ha sido capaz de crear foros mundiales, conferencias y debates que convocan a miles de especialistas, tal es el caso del evento: “*Metas Educativas 2021. La educación que queremos para la generación de los Bicentenarios*” realizado en Buenos Aires en septiembre de 2010. La OEI, dinamiza una agenda de problemas y necesidades en materia educativa y ha orientado a los académicos para dar soluciones a tales problemas. Esto significa, que cuenta con los medios para lograr un posicionamiento público y puede incentivar la formulación de políticas públicas educativas. Han sido capaces de priorizar los temas y difundirlos a través de Internet. Características que coinciden con las descripciones que algunos autores han hecho para los “*thinks tanks*”. (Molina Rabadán, D., e Iglesias Onofrio M., (2005); Xifra (2005); Uña, G., Cogliandro, G., y Labaqui J., (2004); Tello Beneitez, s/f).

A la fecha, se han celebrado XX Cumbres Iberoamericanas y XX Conferencias Iberoamericanas de Educación (CE), en cada una de ellas se han establecido temáticas especializadas (ver cuadro1). Las CI han dado una cobertura total a los diferentes niveles y ámbitos de la educación. De las XX Cumbres y Conferencias de Educación destaco las que tienen un mayor impacto regional en ES, entendiéndolo como aquellas que han sido capaces de establecer las definiciones de educación, los problemas y prioridades para hacer elegibles los programas colectivos.

La I CI, definió la educación como parte de un “mercado común del conocimiento” por lo cual se debería favorecer el intercambio de bienes y servicios educativos, culturales, científicos y tecnológicos para reforzar “la competitividad industrial y la eficiencia social”. (OEI. 2010 b. Declaración de Guadalajara. México, 1991). La II CE, permitió puntualizar las acciones para el diseño de políticas y la transformación de los sistemas educativos regionales, la modernización de la administración educativa y ayudó a determinar los programas para la educación mediante 3 ejes básicos: educación – democracia; educación– desarrollo económico y social, y educación – integración. (OEI.2010 b. Declaración de Guadalupe. España, 1992).

La V CE puede considerarse como una de las más importantes en la materia. En ella se estableció la relación entre educación y desarrollo y se urgió a intensificar los esfuerzos para dotar de mayores recursos a la educación en la región. (OEI.2010 b. Declaración de Buenos Aires. Argentina, 1995). Con los trabajos de la V CI se ratificaron los acuer-

dos tomados por los ministros para dar impulso a la educación regional como factor de desarrollo social, económico y para el ejercicio de la democracia. El espectro de las declaraciones sobre educación abarca a todos sus niveles y hacen énfasis en su modernización. En este escenario fueron creados un numeroso grupo de programas¹¹.

En materia de educación superior resultan clave las ediciones XIV, XV y XVI de las CI y de las CE, pues en ellas se sentaron las bases de un proyecto regional mancomunado que cobra fuerza en la Cumbre llevada a cabo en Portugal. Se trata de un proyecto de transformación de las IES que apunta a la profesionalización docente y al "...desarrollo de la investigación científica y tecnológica, de acuerdo con las necesidades del sector productivo y del desarrollo nacional". (OEI.2010 b. Declaración de San José. Costa Rica, 2004).

En la XV CI se abordó de manera explícita la creación del *Espacio Iberoamericano del Conocimiento* (EIC), con el propósito de transformar la educación superior en los países de Iberoamérica tomando como palanca la investigación, el desarrollo y la innovación. Propuesta que fue aprobada en la XVI CI como un programa *ex-profeso*, diseñado para favorecer la integración regional, fortalecer y fomentar las interacciones y la cooperación para la generación, difusión y transferencia de los conocimientos sobre la base de la complementariedad y el beneficio mutuo, de manera tal que ello genere una mejora de la calidad y pertinencia de la educación superior, la investigación científica e innovación para un desarrollo sostenible en la región. (Plan Estratégico del EIC, 2006)

Los programas y proyectos derivados del EIC, en el año 2009, muestran una tendencia a vincular a las IES con los procesos de acreditación, a la homogeneización de procesos formativos, a la vinculación con la empresa y a procesos de legitimación de las mismas mediante estudios sobre percepción pública de la ciencia y la tecnología e iniciativas para mejorar la participación pública en el gobierno de la ciencia y la tecnología. (Plan Estratégico del EIC, 2006).

El *Centro de Altos Estudios Universitarios Iberoamericano* (CAEU) fue creado para apoyar la integración de la educación superior; su propósito es contribuir a la construcción del Espacio Iberoamericano del Conocimiento y para fortalecer la calidad de los procesos de modernización de la educación, la ciencia y la cultura, a través de redes de formación e investigación interinstitucionales. Una de las primeras acciones enmarcada en el EIC se concreta con la formación del Programa Pablo Neruda como instrumento de movilidad académica en el ámbito de la educación superior. (OEI. 2010 b. Declaración de San Salvador, El Salvador, 2008).

El CAEU está vinculado a la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED) de España, para convertir cursos a un formato semi-presencial y generar un espacio tecnológico de soporte a las redes de investigación. Le fueron encomendados la promo-

ción y el establecimiento de redes interuniversitarias vinculadas a los objetivos que se plantean en las Conferencias Iberoamericanas de Educación, Ciencia y Cultura.

Con la intención de conmemorar los bicentenarios de la Independencia de los países Iberoamericanos, fue ideado un proyecto educativo al cual se le denominó: “*Metas Educativas 2021. La educación que queremos para la generación de los Bicentenarios*”. La iniciativa fue hecha para reforzar la educación en las políticas de los países y para cohesionar a la comunidad iberoamericana en torno a unos objetivos comunes y para construir sociedades justas y democráticas. En su planteamiento inicial, se espera que el proyecto promueva una generación de ciudadanos cultos, con mayor participación social y compromiso para transformar las relaciones sociales. (OEI. *Metas Educativas*. 2021, 2008). La iniciativa de dar forma a un proyecto integrado de educación para la región iberoamericana, aparece soportada por el documento y se expuso al escrutinio público mediante la convocatoria al Congreso del mismo nombre, que se celebró en la ciudad de Buenos Aires en septiembre de 2010. Este evento mostró un alto poder de convocatoria y logró reunir a más de 2000 especialistas de la educación Iberoamericana.

Conclusiones: El carácter pedagógico de la OEI

La educación ha sido uno de los sectores en se que han presentado grandes cambios con los nuevos procesos de globalización. Rebasado el estado nacional, la globalización de la educación ha trazado un mapa de análisis sobre las nuevas formas que adquiere su gobierno, los procesos de transferencia de políticas, la relación de empresarios y organismos internacionales con gobiernos nacionales, así como el reconocimiento de los aprendizajes institucionales y sociales que se generan con la importación de políticas educativas. Especialmente es el papel de generador de aprendizajes sociales el que lleva cabo la OEI.

El proceso forma parte del nuevo orden social que se encuentra anclado al paradigma del cambio y de las incertidumbres. Postura que contravino la idea de la existencia de un pensamiento único y centralizado, generó la lógica del pensamiento múltiple y de la cooperación internacional, y tuvo un fuerte impacto en educación, a través de los cambios manifiestos en la relación del estado con las instituciones y con la sociedad civil. Con dichos cambios, se alteraron los procesos de resolución de los problemas y elaboración de las nuevas demandas del sector educativo, que previamente eran monopolio de los Estados nacionales. Situación que debe interpretarse como parte fundamental del nuevo orden social y una vigente gestión global. Ante la pérdida de referentes, el Estado nacional, en materia de educación, tuvo que aceptar la intervención de los organismos internacionales y las empresas transnacionales para gestionar los servicios educativos.

Desde su inclusión en la Organización Mundial del Comercio, la educación paso a mostrarse como parte de un sector comercial y de inversión, en el que necesariamente

habría un intento por modificar las orientaciones de las prácticas institucionales, a través de estrategias y recursos que cada agente ponía en juego con el fin de imponer las iniciativas que conviniera a sus intereses.

Los espacios simbólicos de la negociación de la agenda educativa, se constituyeron en una arena para las definiciones de problemas y las orientaciones que normativamente tomarían las acciones colectivas, por lo cual, analíticamente deben ser abordadas desde las dimensiones política, jurídica, filosófica e ideológica para construir su legitimidad y dar curso a las políticas públicas y los programas del sector.

En el caso de la presente investigación, se considera que la educación tiene una doble importancia. En primer término, por su función específica de transmitir saberes y distribuir posiciones sociales, al igual que opera como un mecanismo “normalizador” del sistema de valores, pues es un medio para transmitir a la sociedad actitudes, saberes, prácticas y competencias socialmente aceptadas. La educación juega también, un rol trascendente en el cambio social, pues es considerada como la herramienta de transformación, en tanto explicita los modos por los cuales se definen las maneras de ejercer la acción pública, sancionando positivamente algunos comportamientos y deslegitimando otros. En un segundo frente, la educación forma parte de un mercado mundial, donde América Latina se convierte en un apetitoso mercado para los gobiernos y empresas transnacionales. Bajo las condiciones prescritas por el modelo masivo de escolarización, que en los tiempos actuales procura convertirse en un continuum desde una temprana edad hasta la vida adulta, cada uno de los niveles de la educación es parte de un enorme negocio. La actual escolarización se desarrolla en un conjunto de instituciones y de aparatos vinculados entre sí, que de este pasan a formar parte de un campo económico relativamente autónomo, en el que le es imposible actuar de manera organizada a los Estados nacionales. Los procesos de escolarización, antiguamente confinados en el aparato burocrático nacional, ahora suelen estar compartidos con organismos y empresas extranjeras.

En el caso de México, España es, después de Estados Unidos, el segundo inversionista. Aunque las mayores inversiones no se vinculan de manera directa en educación, sí existen sectores periféricos con alto grado de relación a ella en los que se reporta una intensa promoción de la inversión española. Tal es el caso de la tecnología de comunicaciones y la tecnología de la información, que se suman a los ya controlados por empresas españolas, los servicios financieros (que poco a poco han penetrado los espacios educativos), los servicios editoriales, la asesoría especializada y la comercialización de posgrados en línea. El monto de las inversiones españolas en México pasó de 145.7 millones de dólares en 1994 a 26 mil millones de dólares en 2007. (Mares, M., 2009; Embajada de España, 2005)

El creciente interés de los empresarios españoles por América Latina, encuentra total respaldo en su gobierno, el cual suele convertir la defensa de los intereses transnacionales en un asunto de estado, además de que el empresariado suele tener un alto grado de influencia en la diplomacia española. Esta concordancia, en el contexto del presente texto, abona a la credibilidad de la tesis de Rohades y Slaughter (2004), quienes revelan el peso que tienen los empresarios en los organismos internacionales para definir políticas y proyectos que favorecen sus intereses. En el caso de estudio presente, la constitución de los problemas educativos, la jerarquización de los mismos, la enunciación de prioridades, el establecimiento de objetivos, la conformación de programas y la definición de políticas educativas suelen tener un espacio para la discusión diplomática a través de las reuniones de los ministros de Educación y los Jefes de Gobierno de los países de la región. En particular, es destacable el mecanismo de legitimación que han creado

El peso de España en las decisiones en la OEI es elevado, pues es también quien realmente sostiene al organismo con sus aportaciones. Sin embargo no puede asumirse que el organismo ha sido creado con el único propósito de favorecer la cooperación con América Latina. La defensa de los intereses transnacionales de los empresarios parece tener un respaldo a través de los intentos por crear una agenda para la educación desde la OEI. Es evidente, que el organismo no se puede mostrar, ni se puede analizar como la fachada del capitalismo español, antes bien, es necesario entender la potencia ideológica que el organismo posee y la función pedagógica que desarrolla. Gracias a ello, ha sido capaz de establecer un abanico de intereses nacionales, mediante un proceso regional de integración dirigido a la transformación de la educación y a la cual se le debe de prestar mayor atención, para evaluar con mayor profundidad las políticas educativas.

Sacar de la oscuridad el papel de la OEI para la integración iberoamericana, involucra el esfuerzo por establecer la relación entre ésta, el gobierno y los empresarios españoles. Si bien es cierto, no existen argumentos para sostener que detrás de la OEI existe un conjunto de empresarios que imponen la agenda educativa iberoamericana, sí es posible afirmar que la agenda educativa puesta en circulación por la OEI es recuperada por empresas españolas tal y como acontece con el Banco Santander en la educación superior. Mirar con un poco de sospecha el circuito de las políticas educativas regionales para identificar los beneficios educativos en los países iberoamericanos, conlleva, ahora, establecer un punto de análisis para discurrir sobre la comercialización de la educación y la importancia que, como mercado, puede tener Iberoamérica para España.

Finalmente, se señala que a pesar de las enormes diferencias marcadas en la ubicación geopolítica, en términos discursivos por los gobiernos de América Latina, existe una toma de posición concordante entre ellos con la aceptación de un proyecto educativo revestido de claros tintes de afinidad al modelo neoliberal, situación que apunta a la

ausencia de un propuesta alternativa por los gobiernos que promulgan ser de corte socialista y al uso de la retórica para legitimar una postura de gobierno en torno a la educación.

Cuadro 1. Relación de Cumbres Iberoamericanas y Conferencias de Educación

Fecha	Evento	Lugar	Tema
Junio, 1988	I Conferencia	La Habana (Cuba)	Educación, trabajo y empleo.
Julio, 1991	I Cumbre	Guadalajara (México)	Principios y objetivos.
Junio, 1992	II Conferencia	Guadalupe y Sevilla (España)	Cooperación en educación.
Julio, 1992	II Cumbre	Madrid (España)	Planes de acción e instrumentos.
Nov, 1992	III Conferencia	Bogotá (Colombia)	Descentralización educativa.
Julio, 1993	IV Conferencia	Salvador de Bahía (Brasil)	Educación y trabajo.
Julio, 1993	III Cumbre	Salvador de Bahía (Brasil)	Programa para el desarrollo.
Junio, 1994	IV Cumbre	Cartagena de Indias (Colombia)	Comercio, integración y desarrollo.
Sept., 1995	V Conferencia	Buenos Aires (Argentina)	Educación y desarrollo.
Oct., 1995	V Cumbre	San Carlos de Bariloche (Argentina)	Educación y desarrollo.
Sept., 1996	VI Conferencia	Concepción (Chile)	Gobernabilidad y democracia.
Nov., 1996	VI Cumbre	Santiago de Chile y Viña del Mar (Chile)	Gobernabilidad y democracia.
Sept., 1997	VII Conferencia	Mérida (Venezuela)	La educación y los valores éticos.
Nov., 1997	VII Cumbre	Isla Margarita (Venezuela)	Los valores éticos de la democracia.

Julio, 1998	VIII Conferencia	Sintra (Portugal)	Globalización y educación.
Oct., 1998	VIII Cumbre	Oporto (Portugal)	Globalización e integración regional.
Julio, 1999	IX Conferencia	La Habana (Cuba)	Calidad, educación, integración
Nov., 1999	IX Cumbre	La Habana (Cuba)	Iberoamérica y la crisis financiera.
Julio, 2000	X Conferencia	Panamá (Panamá)	La educación inicial.
Nov., 2000	X Cumbre	Panamá (Panamá)	Niñez, adolescencia y equidad.
Marzo, 2001	XI Conferencia	Valencia (España)	Educación inicial.
Nov., 2001	XI Cumbre	Lima (Perú)	Unidos para construir el mañana.
Julio, 2002	XII Conferencia	Sto. Domingo (Rep. Dominicana)	Educación inicial.
Nov., 2002	XII Cumbre	Bávaro (Rep. Dominicana)	Democracia, desarrollo sostenible y equidad social.
Sept., 2003	XIII Conferencia	Tarija (Bolivia)	La educación como factor de inclusión social
Nov., 2003	XIII Cumbre	Sta. Cruz de la Sierra (Bolivia)	La inclusión social, motor del desarrollo de la Comunidad Iberoamericana
Oct., 2004	XIV Conferencia	San José (Costa Rica)	Desarrollo y desigualdad social.
Nov., 2004	XIV Cumbre	San José Costa Rica (Costa Rica)	Educar para progresar
Julio, 2005	XV Conferencia	Toledo (España)	Financiamiento de la educación
Oct., 2005	XV Cumbre	Salamanca (España)	Desarrollo sostenible, pobreza y migración
Julio, 2006	XVI Conferencia	Montevideo (Uruguay)	Alfabetización y educación superior.

Nov., 2006	XVI Cumbre	Montevideo (Uruguay)	Desarrollo, migración, alfabetización y Espacio Iberoamericano del Conocimiento
Julio, 2007	XVII Conferencia	Valparaíso (Chile)	Calidad y equidad educativa.
Nov., 2007	XVII Cumbre	Santiago (Chile)	Cohesión social y políticas sociales para alcanzar sociedades más inclusivas en Iberoamérica
Mayo, 2008	XVIII Conferencia	Salinillas (El Salvador)	Juventud y desarrollo (calidad, educación superior)
Oct., 2008	XVIII Cumbre	San Salvador (El Salvador)	Juventud y desarrollo.
Abril, 2009	XIX Conferencia	Lisboa, (Portugal)	Educación e innovación
Dic., 2009	XIX Cumbre	Lisboa (Portugal)	Innovación y conocimiento
Sept., 2010	XX Conferencia	Buenos Aires (Argentina)	Metas Educativas 2021 e inclusión social
Dic., 2010	XX Cumbre	Mar del Plata (Argentina)	Educación para la inclusión social
Sept., 2011	XXI Conferencia	Asunción (Paraguay)	Educación, democracia y sociedad.
Oct., 2011	XXI Cumbre	Asunción (Paraguay)	Transformación del Estado y desarrollo

¹ El proceso de difusión del Congreso, es un ejemplo de circulación de información mediática en el ámbito académico. La OEI, promovió el evento mediante foros nacionales para la revisión del documento preliminar desde su página WEB y con el apoyo de las redes sociales. En enero de 2010, fue creada una cuenta en Facebook que se convirtió en un espacio de comunicación con uso intensivo entre sus seguidores, el cual daba cuenta de las noticias, avances de la organización y opiniones de sus miembros. Según se anotaba en su “muro”, el 28 de enero de 2010, el Congreso registraban 839 inscritos de un total de 1500 espacios disponibles. Con el paso de los días y ante la demanda de participación, los plazos para la entrega de colaboraciones y los espacios para su presentación, fueron ampliándose. En las reseñas de la inauguración del Congreso, a la cual asistió la Presidenta de Argentina Sra. Cristina Kirchner, se divulgó que acudieron 3,200 personas (<http://www.metas2021.org/congreso/>). La página del Congreso sigue activa en Facebook, al 5 de enero de 2011 contabilizaba a 6,388 seguidores. Puede verse en: http://www.facebook.com/notes.php?id=239088694870¬es_tab=app_2347471856#!/pages/Metas-Educativas-2021/239088694870?v=wall.

² El documento “Metas Educativas: 2021. La educación que queremos para las generaciones del Bicentenario”, en su versión final, entre octubre de 2010 y julio de 2011 fue descargado 1 millón 200 000 ocasiones. (Portal de la OEI. <http://www.oei.es/metas2021/libro.htm>)

³ Con este comentario, me propongo evidenciar la necesidad de exacerbar la crítica en el análisis académico sobre la educación. Las evidencias más notorias sobre la manera en que los países desarrollados conciben la cooperación se ilustra en dos libros clásicos: “Las venas abiertas de América Latina” de Eduardo Galeano y en “La doctrina del Shock. El auge del capitalismo del desastre” de Naomi Klein. En tiempos de imposición del neoliberalismo, asumir que la cooperación en educación es un acto de buena fe de los dueños del capital, es un acto ingenuo por quien así lo piensa.

⁴ El canje de deuda por inversión en educación amerita un texto independiente pues ha sido empleado de manera sistemática por España con los países deudores de América Latina. Las experiencias han acarreado la fijación de posiciones negativas por el hecho de que la inversión ha sido aprovechada por empresarios españoles ante la obligación impuesta por el país acreedor de empelarlos. Sin embargo, ante la feroz oposición de algunos países, estas condiciones se han eliminado. En breve presentaré un análisis sobre el tema.

⁵ Al largo de un año la OEI, organizó un foro virtual en el cual se podía emitir un comentario sobre un tema específico del documento de trabajo Metas Educativas 2021. El que corresponde a la Educación Superior fue el del Espacio Iberoamericano del Conocimiento. Se celebró en los meses de junio y julio de 2009. Puede verse en <http://www.oei.es/metas2021/foreoic.htm>

⁶ La revisión de bibliográfica que he realizado evidenciado no más de 10 textos sobre la OEI creados por investigadores de América Latina, respaldados por una investigación, en cambio, los investigadores europeos (principalmente los españoles) han generado una amplia gama de investigaciones sobre el tema mediante un centenar de textos publicados. La primera revisión del estado de conocimiento arroja que en torno a las CI, abunda la literatura descriptiva y ensayos con tintes de panegírico.

⁷ En enero de 1990, los Reyes de España visitaron México y acordaron la reunión preparatoria para la cumbre que habían planeado con motivo del Quinto Centenario de la Conquista de América para 1992. El acuerdo se concreta no sólo con la negociación establecida entre los 3 países para aparecer como sedes de las cumbres (el primer país en realizar la CI fue México en 1991), simbólicamente y como lo habían planeado, la cumbre de la conmemoración del Quinto Centenario de la Conquista de América, se celebró en España, posteriormente, Brasil albergó la cumbre en 1993. Con ello, se consolidaba, el proceso preparado desde 1982 mediante las reuniones de las Comisiones Nacionales para la Conmemoración del Quinto Centenario. (Del Arenal, 2005).

⁸ El subrayado es mío, para acreditar que detrás del énfasis de España por crear el espacio Iberoamericano existen aspectos económicos, por lo cual, sería ingenuo pensar que la aplicación de los múltiples programas Iberoamericanos puede ser considerada exclusivamente como una muestra de cooperación y solidaridad a la América Latina.

⁹ Para el gobierno de la OEI se han creado tres órganos jerarquizados. En primer término, se ubica la Asamblea General que es la máxima autoridad y se integra por representantes del máximo nivel de los Estados miembros. Su función es la de legislar las políticas generales, evaluar y aprobar el Plan de Actividades de la Organización, el Programa y Presupuesto global y fijar las cuotas anuales. También se hace responsable de elegir al Secretario General. En el siguiente nivel jerárquico se encuentra el Consejo Directivo a quien se le delega la Asamblea General para el control del gobierno y de la Administración de la OEI. Se integra por los Ministros de Educación de los Estados Miembros o por sus representantes y está presidido por el Ministro de Educación del país en que debe celebrarse la próxima reunión de la Asamblea General. Su principal misión es la de considerar y aprobar el informe de actividades, el Programa y Presupuesto bienal y el estado financiero de la Organización. La SEGIB, ocupa el tercer peldaño en la jerarquía de la OEI.

¹⁰ Un par de ejemplos ilustran el tema. La agenda de la Educación Superior para América Latina es recuperada por el Banco Santander quien ha creado un portal de servicios educativos denominado UNIVERSIA. Los convenios firmados por el gobierno de España que se generan para el canje de deuda externa por educación, tienen cláusulas donde se obliga a los países acreedores a utilizar los servicios de empresas españolas. Ambos casos, están siendo preparados por el autor para su publicación.

¹¹ Tanto la V CE como la V CI fueron prolifas en la generación de iniciativas para reformar la educación regional. En ellas nacen los siguientes programas algunos de ellos efímeros:

Programa de Apoyo a la VINCULACIÓN UNIVERSIDAD-EMPRESA.

Proyecto Iberoamericano de PROMOCIÓN DE LA LECTURA.

Nuevas Líneas del Programa de Becas MUTIS.

Programa MISTRAL (Programa de Movilidad de Estudiantes de Cursos Intermedios Universitarios).

Programa IBERCAMPUS (Movilidad Interuniversitaria de Estudiantes y Profesores en Base al Diferencial de Calendarios Académicos).

Programa IBERMEDIA (Programa de Desarrollo Audiovisual en Apoyo de la Construcción del Espacio Visual Iberoamericano).

Programa IBERENCUENTROS (Programa de Talleres Iberoamericanos).

Referencias Bibliográficas

Amuchástegui (2009) Michel Foucault y la visoespacialidad análisis y derivaciones. Tesis de grado de Doctor. Disponible en: <http://www.eumed.net/tesis/2009/rha/rha.zip>. Consultado el 2 de enero de 2012.

Bache, I. & Flinders, M. Themes and Issues in Multi-Level Governance. In: Bache, I. & Matthew F. (eds.) *Multi-level Governance*. Oxford: University Press. 2004. Pp. 1-11

Bennett, J. (1991) "What is Policy Convergence and What Causes It?" *British Journal of Political Science* 21:215-233.

(BID). Banco Interamericano de Desarrollo (2003). Integración Regional. Documento de estrategia. Disponible en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=351858>. Consultado el 2 de enero de 2012.

Bierstaker, T. J. (1992) "The 'Triumph' of Neoclassical Economics in the Developing World: Policy Convergence and Bases of Governance in the International Economic Order". In: Rosenau J. N. & Czempiel, E. (eds.) *Governance Without Government: Order and Change in World Politics*. Nueva York. Cambridge University Press. Pp.102

Culebro Moreno, J. E. (2008) "Transferencia de políticas y construcción de lecciones para la modernización administrativa". *Revista Venezolana de Gerencia*, vol. 13 No. 44:531-542)

Cumbre de las Américas. "Fourth Summit of the Americas. Declaration of Mar del Plata. Argentina: Creating Jobs to Fight Poverty and Strengthen Democratic Governance". 2005. Disponible en: http://www.summit-americas.org/iv_summit/iv_summit_dec_en.pdf. Con acceso el 20 de marzo de 2010.

Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Gobierno y Estado. "Antecedentes de las Cumbres Iberoamericanas". 2009. Disponible en: <http://www.cumbresiberoamericanas.com/principal.php?p=143>. Con acceso el 15 de enero de 2009.

Del Arenal, C. (2005) *Las Cumbres Iberoamericanas (1991-2005). Logros y desafíos*. Madrid: Fundación Carolina/Siglo XXI.

Dolowitz, D. P. and Marsh, D. (2000) "Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making". *Governance* 13:5-23.

Dolowitz, D. (1997) “British Employment Policy in the 1980s: Learning from the American Experience”. *Governance* 10.Pp.23-42.

Embajada de España. Inversión española en México. Oficina Económica y Comercial de España. 2005 Disponible en: http://www.consulado.gob.es/negocios/inversion_espanola_en_mexico.pdf. Con acceso el 23 de septiembre de 2010.

Fernández Lamarra, N. (2004) “Hacia la convergencia de los Sistemas de Educación Superior en América Latina”. *Revista Iberoamericana de Educación* 35:39-71.

Fraerman, A. y Drago, T. Las Cumbres Iberoamericanas. 2009. Disponible en: <http://www.cumbresiberoamericanas.com/principal.php?p=143>. Con acceso el 16 de junio de 2009.

Foucault, M. (1998) *Vigilar y castigar. Nacimiento de la prisión*. México. Siglo XXI.

Foucault, M. (1991) *Saber y verdad*. Ediciones LaPiqueta.Madrid.

García, L. ¿Qué es un dispositivo?: Foucault, Deleuze, Agamben. 2011. Disponible en: <http://serbal.pntic.mec.es/~cmunoz11/fanlo74.pdf>. Con acceso el 2 de enero de 2012.

(G20). Grupo de los 20. Agenda de trabajo de la reunión en Londres. 2009. Disponible en: http://www.g20.org/Documents/UKs_G20_Workplan_2009_P1_published_in_Nov_2008.pdf. Con acceso el 20 de marzo de 2010

(G20). Grupo de los 20. Agenda de trabajo de la reunión en Brasil. 2008. Disponible en: http://www.g20.org/Documents/work_program_brazil2008.pdf. Con acceso el 20 de marzo de 2010.

(G20). Grupo de los 20. Agenda de trabajo de la reunión en México. 2003. Disponible en: http://www.g20.org/Documents/work_programme_2003.pdf. Con acceso el 20 de marzo de 2010.

Hall, P. (1993). “Policy Paradigms, Social Learning and the State: The Case of Economic Policy making in Britain”. *Comparative Politics*, 25: 275-297.

Ibarra, E. (1998) *La universidad ante el espejo de la excelencia. Juegos organizacionales*. México. Universidad Autónoma Metropolitana (2ª. edición).

Mares, M. (2009). Brasil y México, prioridad para inversión española. Diario El Economista. México. 2009. Disponible en:

<http://eleconomista.com.mx/notas-impreso/columnas/columna-especial-empresas/2009/12/03/brasil-mexico-prioridad-inversion-espano>. Con acceso el 12 de marzo de 2010.

Molina Rabadan, D. e Iglesias Onofrio, M. (2005). Poder e ideas: el papel de los *think thank* en el diseño y ejecución de la política exterior estadounidense. Revista electrónica de Estudios Internacionales. 2005, año 5, núm. 10. Disponible en: [http://www.reei.org/reei%2010/D.Molina&M.Iglesias\(reei10\).pdf](http://www.reei.org/reei%2010/D.Molina&M.Iglesias(reei10).pdf). Con acceso el 28 de marzo de 2010.

Organización de Estados Iberoamericanos. Miradas sobre la Educación en Iberoamérica. Metas Educativas 2021. 2011. Disponible en: <http://www.oei.es/metas2021/Miradas.pdf> Con acceso el 14 de enero de 2010.

Organización de Estados Iberoamericanos. Metas Educativas 2021. La educación que queremos para la generación de los Bicentenarios. Versión final. 2010 (a) Disponible en: <http://www.oei.es/metas2021.pdf> Con acceso el 05 de enero de 2012.

Organización de Estados Iberoamericanos. Archivo de las Declaraciones en las Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno (1991-2010). 2010 (b). Disponible en: <http://www.oei.es/cumbres2.htm>. Con acceso el 12 de diciembre de 2010.

Organización de Estados Iberoamericanos. Información histórica de la OEI. 2010 (c). Disponible en: <http://www.oei.es/acercaoiei.htm>. Con acceso el 14 de enero de 2010.

Organización de Estados Iberoamericanos. Metas Educativas 2021. La educación que queremos para la generación de los Bicentenarios. 2008. Disponible en: <http://www.oei.es/metas2021/indice.htm>. Con acceso el 14 de enero de 2010.

Organización de Estados Iberoamericanos. “Plan Estratégico del Espacio Iberoamericano del Conocimiento”. 2006. Disponible en: <http://www.oei.es/espacioiberoamericano.htm>. Con acceso el 23 de mayo de 2008.

Rhoades, G. & Slaughter, S. (2004) “Academic Capitalism in the New Economy: Challenges and Choices”. *American Academic*, 1 (1) 37-60.

Rose, R. (1993) *Lesson Drawing in Public Policy: A Guide to Learning Across Time and Space*. Chatham, N.J: Chatham House.

Sabatier, P. (1991) “Political Science and Public Policy”. *PS: Political Science and Politics*. 24(2): 144-156.

Stone, Diane (2001) Learning Lessons, Policy Transfer and the International Diffusion of Policy Ideas. 2001. Disponible en: <http://www2.warwick.ac.uk/fac/soc/esgr/research/workingpapers/2001/wp6901.pdf> Consultado el 12 de febrero de 2011.

Stubbs, P. (2005) “Stretching Concepts Too Far? Multi-Level Governance, Policy Transfer and the Politics of Scale in South East Europe”. *Southeast European Politics*. Vol. VI, No. 2:66 – 87.

Tello Beneitez, M. (S/F) Principales think tanks de España. Fundación ciudadanía y valores. (S/F). Disponible en: <http://www.funciva.org/publicaciones/think-tanks.pdf>. Con acceso el 28 de marzo de 2010.

Tiana Ferrer, A. (2010) *Construyendo un proyecto educativo común para Iberoamérica*. Fundación Carolina. Disponible en: <http://www.fundacioncarolina.es/es-ES/nombrespropios/Documents/NPTiana1009.pdf> Con acceso el 7 de enero de 2011.

Uña, G., Cogliandro, G. y Labaqui, J. (2004). Políticas públicas y toma de decisiones: Los think tanks en Argentina. Fundación Konrad Adenauer. 2004. Disponible en: http://www.risalc.cl:9090/archivos_recursos/368/PoliticasyPublicas_Argentina.pdf. Con acceso el 28 de marzo de 2010.

Wedel, J. (2004) “Studying Through a Globalizing World: building method through ethnographies”. In: Gould, J. & Marcussen, H. (eds.) *Ethnographies of Aid: exploring development texts and encounters*. Roskilde University IDS Occasional Papers 24:149-174. 2004

Wolman, H. (1992) ‘Understanding Cross National Policy Transfers: The Case of Britain and the US’, *Governance*, 5(1) 27-45.

Xifra, J. Los think tank advocacy tank como actores de la comunicación política. *Revista Anàlisi*. 2005. Año 11 n. 32. Disponible en: <http://www.raco.cat/index.php/Analisi/article/viewFile/15173/179893>. Con acceso el 28 de marzo de 2010.

Securitización de la cooperación Internacional al desarrollo:

El caso Sahelino de Mali y Níger.

Securitization of International development cooperation: The Sahelian Case of Mali and Níger.

Fernanda Daniela Díaz

Centro de Estudios Sudamericanos (Censud)
Instituto de Relaciones Internacionales
Universidad Nacional de La Plata
fernandadiaz@gmail.com

Resumen

En el presente trabajo se enfocan los efectos producidos por la irrupción de la amenaza terrorista en países considerados “Estados fallidos” por la comunidad internacional. El texto presta atención específica a las políticas de cooperación internacional al desarrollo en dos países de la región africana del Sahel: Mali y Níger. El primer apartado presenta una caracterización económica y medioambiental del Sahel, con el fin de examinar los posibles focos de conflicto en la región; se evalúan las capacidades y atributos del estado en ambos países frente a los mismos y, en ese marco, la existencia de una posible debilidad estatal. Se practica una lectura crítica del tratamiento de los países que conforman el Sahel como “estados fallidos” por la literatura académica, que afirma una continuidad entre el fracaso del estado, como parte del colapso institucional del gobierno, y el derrumbe de la sociedad, ya que consideramos que el concepto de “estado fallido” no tiene una definición universal y aceptada, y su libre utilización impide subsumir a estados con características específicas e híbridas bajo el manto de la convergencia y la uniformidad. El segundo apartado trata la irrupción del Sahel como un espacio geoestratégico en la lucha contra el terrorismo internacional y la irrupción del crimen organizado

Fecha de recepción:

15.1.12

Fecha de aceptación:

23.3.12

como nueva amenaza; se indaga el impacto de los atentados de 11 de septiembre de 2001 en la arquitectura de la cooperación internacional al desarrollo, la vinculación entre las políticas referidas a este asunto y las políticas de seguridad nacional e internacional, y la eventual securitización de la ayuda oficial al desarrollo, así como la ascensión del Sahel como espacio de abastecimiento de recursos naturales y energéticos, no sólo por parte de Estados Unidos, sino de otros actores históricos y emergentes que pugnan entre sí en la región. El texto finaliza con una breve conclusión.

Palabras Claves: Securitización - Sahel - Cooperación Internacional para el Desarrollo - Estados Unidos.

Abstract

This article focuses on the impact of terrorist threats upon the elaboration and implementation of programs of international development cooperation addressed at countries considered to be cases of “failed states”—such as Mali and Niger in Africa. The first section elaborates an economic and environmental characterization of the Sahel region in order to examine the causes of current conflicts; state capabilities in both countries are discussed in order to assess the soundness of the “failed states” hypothesis. A critical reading is also conducted of the way the academic literature deals with the Sahel’s countries, as it depicts them as cases on “failed states” and consequently assessing a continuity from this alleged state failure to governmental collapse and to the breakdown of society—in spite of the absence of a consensual definition of “state failure”, thus sticking that label to a great variety of situations lacking a minimum of homogeneity or convergence. In the second section we deal with the irruption of Sahel as a strategic territory in the fight against new international threats such as international terrorism and organized crime; we also explore the impact of the September 11, 2001 attacks on the architecture of international cooperation to development as well the introduction of international security concerns leading to a securitization of

official programs for cooperation, with the background of the increasing relevance of Sahel as a purveyor of energy and natural resources for both the US and competing extra regional actors.

Key Words: *Securitization - Sahel - International Development Cooperation - United States.*

Caracterización de la región

La región del Sahel es una zona semiárida de transición entre el desierto del Sahara al norte y las zonas tropicales de África ecuatorial al sur, limitando geográficamente con el océano Atlántico al oeste y el Nilo Blanco al este, con una extensión de 5.4 millones de Km². Comprende una población de 50 millones de habitantes (Syngenta 2010) en doce países políticamente independientes: Senegal, Mauritania, Malí, Burkina Faso, Níger, Chad, Argelia, Guinea, Nigeria, Camerún, Sudán, Eritrea y Etiopía. Existen entre ellos fuertes lazos históricos y culturales, que representan la base de un diálogo constante. Los acontecimientos que suceden en cualquier país tienen repercusión en toda la zona; el Sahel por tanto, no se rige según delimitaciones geopolíticas que imponen barreras entre las sociedades que componen los diferentes estados sahelinos, sino un espacio geográfico común donde se reproducen los efectos de la vida política y económica. Nos encontramos de tal forma ante una región con fronteras altamente porosas; de acuerdo a un autor, entre cuatro y cinco millones de personas cruzan mensualmente las fronteras de los países que integran la región (Amado 2008:204). Este flujo da cuenta de la magnitud de la homogeneidad identitaria presente en las zonas transfronterizas, al mismo tiempo que favorece la regionalización de los conflictos.

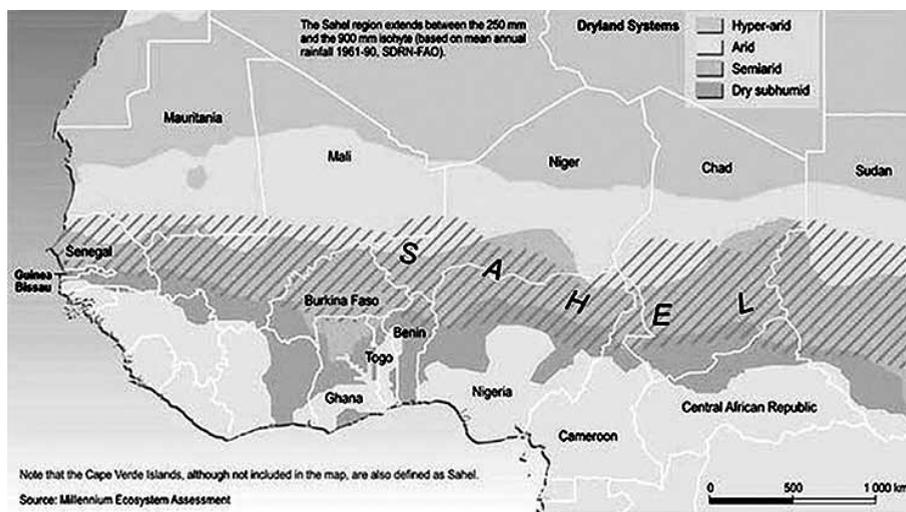
El Sahel es una de las zonas más pobres y desiguales del mundo, esto último tanto en términos de renta como de otras dimensiones de bienestar, especialmente entre hombres y mujeres y entre diferentes áreas geográficas (Okojie y Shimeles 2006:10). Es también la región donde se presentan los menores niveles de calidad de vida del globo; de acuerdo al Índice de Desarrollo Humano (IDH) confeccionado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para 187 países (PNUD 2011:151), los que conforman el Sahel se encuentran entre las últimas posiciones: Níger (186); Chad (183); Burkina Faso (181); Guinea (178); Malí (175); Etiopía (174); Sudan (169); Mauritania (159); Nigeria (156); Senegal (155); Camerún (150); Argelia (96). El índice del PNUD toma a la región del Sahel como parte del África Subsahariana, cuyo IDH pasó del 0.365 de 1980 al 0.463 de la actualidad. A pesar del aumento consecutivo del índice regional registrado, éste contrasta con el índice mundial situado en 0.682, lo que manifiesta tanto a nivel nacional como regional las pronunciadas brechas existentes en el bienestar y las oportunidades de vida en toda la región, cuya expectativa de vida es de 54 años. El 51.4 por ciento de la población de Mali y el 43.1 por ciento en Níger vive bajo la línea de

pobreza internacional de US\$ 1.25 al día, en término de la paridad del poder adquisitivo (PNUD 2011:170).

Sequía, cambio climático y vulnerabilidad

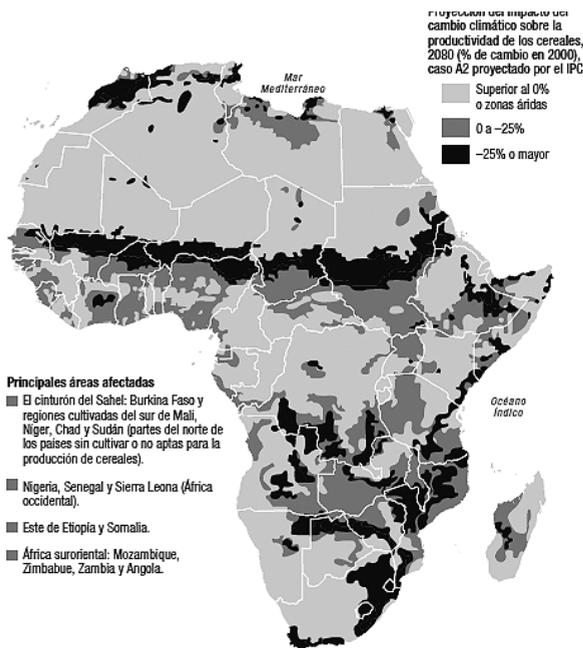
El tema medioambiental es pertinente en nuestro estudio en el sentido que aporta significación en cuanto medio de vida, y nos ofrece un panorama para entender los procesos en el que viven los actores en conflicto, además de revelar el contexto de vulnerabilidad que aporta el medio al ya precario equilibrio de la sociedad sahelina. En países con infraestructuras débiles las consecuencias del cambio climático¹, de la mano de sequías e inundaciones, pueden ocasionar amenazas para la seguridad alimentaria. De hecho, Níger y Mali presentan la tasa más alta de mortalidad mundial ligada a causas de desastres ambientales, junto con el mayor índice de pobreza multidimensional (PNUD 2011:19).

Las sequías son una condición endémica, con ciclos significativos que se producen cada 3 a 5 años, junto con la constante disminución de precipitaciones. La variabilidad de las lluvias es también un elemento desestabilizador que fomenta una mayor vulnerabilidad en el Sahel. Sin embargo, culpar sólo al cambio climático o a la incesante variabilidad de sequías e inundaciones puede acarrear una simplificación de las dinámicas sahelinas. El clima es un elemento dentro de una compleja combinación de procesos que resulta en una agricultura y ganadería altamente improductiva. De esta manera, los efectos combinados de un crecimiento demográfico desmedido, la degradación de los suelos producto de la deforestación, la no rotación de cultivos y el pastoreo excesivo, lluvias reducidas y erráticas, junto con el vacío de políticas medioambientales coherentes, han contribuido a la transformación del Sahel en un gran páramo, como se puede observar en el Gráfico 1, por el resultado del deterioro de los recursos de la tierra y el agua (UNEP 2010: 9).



Los habitantes del Sahel son los más afectados, tanto por encontrarse bajo las zonas más propensas a sufrir cambios climáticos extremos, como por no contar con capacidad de adaptación e infraestructuras que les permitan sustituir cultivos o tecnologías de regadíos. La población de la región es predominantemente nómada; 80 % de sus habitantes vive en zonas rurales cuya subsistencia depende en su totalidad de la agricultura.

El cambio climático acelera estos procesos aumentando los niveles de pobreza y vulnerabilidad preexistentes. De acuerdo a un estudio realizado por el PNUD en 2006, se espera que el Sahel presente un calentamiento de entre 0,2° C y 0,5° C por década, con un 10% menos de precipitaciones (PNUD 2006). En el último cuarto de siglo la región experimentó la disminución más severa y sostenida de precipitaciones registrada hasta el momento, salpicada con sequías recurrentes en Burkina Faso, Malí y Níger. En todo el África Occidental la descarga de los ríos ha caído más del 40% desde la década de 1970. El escenario a futuro se agravaría ya que, de acuerdo al estudio, el río Níger podría perder un tercio de su caudal, siendo este río el principal suministro de agua para diez países sahelinos. Las simulaciones basadas en un trabajo realizado en Sudán indican una reducción del potencial de producción de entre el 20% y el 76% para el sorgo y del 18% y el 82% para el mijo, como lo muestra la siguiente infografía realizada por Naciones Unidas en el Gráfico 2. De la totalidad de la región del Sahel los países más afectados son Malí y Níger y en menor medida Burkina Faso y Mauritania.



Nota: Las fronteras y nombres indicados en este mapa, al igual que las designaciones empleadas, no implican la aceptación ni el respaldo oficial por parte de las Naciones Unidas.

Como resultado de la grave sequía de 2009, agravada en 2010, los ministros de Agricultura de los países miembros del Comité Interestatal de Lucha contra la Sequía y el Hambre en el Sahel (CILSS, por sus siglas en francés) se reunieron en noviembre de 2011 para analizar la falta de lluvia en la zona, lo que muestra el impacto directo del cambio climática en la sociedad sahelina. La profunda sequía produjo que el 20% de la población del Sahel sufra crisis alimentaria, lo que afecta a más de 10 millones de personas, de los cuales 7,4 millones se encuentran en Níger, representando la mitad de su población; 1,7 millones en Chad; 600.000 en Malí y unos 300.000 en Mauritania (Cruz Roja 2011).

Altos índices de crecimiento demográfico incontrolado asociado a la rápida e improvisada urbanización

Hasta el momento, las ciudades han sido motores fundamentales del crecimiento económico y desarrollo social; pero el hecho de que, en la actualidad, el crecimiento urbano más acelerado se produzca en África Subsahariana en una particular situación de falta de crecimiento económico, con una tasa de crecimiento urbano del 3,5% y un PIB per cápita de menos 0,7% anual, marca un significativo punto de inflexión, como pone de relieve el informe “África: urbanización sin crecimiento” del Banco Mundial (banco Mundial 2000). El acelerado proceso de urbanización de la mano del sustantivo crecimiento demográfico, alcanza una tasa anual del 3 % (Oxfam 2010), este aumento sostenido excede los valores de la producción de alimentos, que se ubica debajo del 2% anual. La situación es generalizada en todos los países que conforman el Sahel, pero es particularmente grave en Malí y Níger donde existe emergencia en seguridad alimentaria, agravada por las altas tasas de fertilidad. En Níger, por ejemplo, el promedio de hijos por mujer es de 7.1, la segunda tasa más alta del mundo (PNUD 2011:127).

Las economías de la región están basadas en la explotación de los recursos naturales, a través de la agricultura de monocultivo o la minería, orientada a la exportación, en Malí con el algodón como monocultivo, y la minería del oro; ésta, el ganado y la agricultura suman el 80 por ciento de las exportaciones. En Níger el mijo representa el monocultivo; la explotación del mineral de uranio aporta 31 por ciento de los ingresos por exportaciones, siendo el tercer productor mundial de ese material. Las condiciones actuales hacen que la dependencia de importación de alimentos de ambos países sea del 40%; en consecuencia, economías de por sí vulnerables, resultan fuertemente impactadas por la crisis económica mundial y la sostenida suba del precio de las *commodities* agrícolas.

La economía de subsistencia se caracteriza por una utilización excesiva de las tierras marginales, conocido como “síndrome sahel”². Este síndrome tipifica los intentos del hombre de producir en las tierras menos apropiadas para la agricultura, e ilustra la destrucción de los recursos naturales a través de una agricultura no adaptada. Las características del Síndrome Sahel se dan al ocurrir en economías de subsistencia, con población rural pobres, y amenazada de marginalidad; existir una degradación ambiental en

aumento por sobreexplotación de las tierras agrícolas (sobrepastoreo, expansión de los cultivos a nuevas regiones ecológicamente sensibles) provocando degradación del suelo, desertificación, pérdida de biodiversidad, marginalización y éxodo rural con el derrumbe de sistemas de solidaridad tradicionales, transformaciones culturales y un importante crecimiento demográfico.

Conflicto, estado y sociedad

El Sahel no presenta conflictos interestatales, altos niveles de violencia interna o genocidio étnico como sus vecinos; sin embargo enfrenta amenazas continuas de baja intensidad o inestabilidad estructural, entre los que podemos destacar conflictos entre gobiernos centrales y grupos locales con identidad étnica Tuareg, golpes de estado, revueltas internas, represión indiscriminada y rebeliones militares. Sin embargo, aunque los conflictos sean catalogados como de baja intensidad, sus consecuencias no lo son; como señala Mary Kaldor, *“incluyen miles de repercusiones transnacionales, de manera que la distinción entre interno y externo, agresión y represión o incluso local y global, es difícil de defender”* (Kaldor 2001:16).

Existe en el Sahel una multiplicidad de actores en conflicto, todos ellos conformando un entramado de difícil desagregación. Específicamente en Malí y Níger observamos un conflicto cuasi generalizado, alimentado por la vulnerabilidad histórica y el entrelazamiento de factores internos y externos, al mismo tiempo que fomentado por las tensiones de tipo centro-periferia³ dominante de la geopolítica interna sahelina; la fragilidad de los sistemas democráticos; la permeabilidad y la permisividad de las instituciones estatales; la instrumentalización de las diferentes identidades; la militarización de la sociedad civil; la lucha por el control de los recursos y la criminalización de los circuitos económicos y financieros (Maiga 2010:18).

Estos conflictos no serían posibles sin un debilitamiento ontológico por parte del estado. Se trata en efecto de estados con gobiernos centrales débiles, que no han tenido la capacidad o voluntad de asegurar el control territorial, el suministro de servicios básicos, la administración de recursos públicos y la protección de los medios de subsistencia de la población más pobre, y además, presentan altos índices de corrupción.

De acuerdo al índice de percepción de corrupción realizado por Transparency International en 2010, que utiliza una escala de 0 (altamente corrupto) a 10 (muy transparente), los países del Sahel obtuvieron una puntuación media entre el 2 y 3, específicamente Malí con 2,7 en el puesto 116 de un total de 178 países y Níger 2.6, categorizado en el puesto 123. Lo que da cuenta de la expansión de la corrupción en todos los niveles, tanto dentro de la sociedad como de las instituciones estatales (Transparency International 2010).

Asimismo existen en África Occidental entre cuatro y ocho millones de armas ligeras (Mazzitelli 2006:5) lo que indica una elevada militarización de la sociedad y representa un gran obstáculo para la finalización de los conflictos civiles en la región. La fácil disponibilidad de armas, unida a la falta de capacidad del estado a través de sus órganos de control, redundan en la trivialización y privatización del uso de la violencia en la sociedad⁴.

Prevalece en la región una concepción patrimonial del estado, según la cual los recursos financieros y naturales pertenecerían a quienes detentan el poder, concepción que estimula el empleo de recursos institucionales con fines privados: “*No sólo se justifica sino que es un indicador de poder, de esta manera se facilita el establecimiento y desarrollo de un modelo cultural en el que el dinero puede comprarlo todo (incluida la impunidad y el poder político), además del respeto y la consideración social*” (Mazzitelli 2006:2). En la medida en que el poder público es visto y utilizado como fuente de riqueza y privilegios, la competencia por conquistarlo y ejercerlo se exagera y mantiene abiertas las vías de hecho. Se advierte en toda la región una alta frecuencia de golpes de estado desde la independencia, así como una estrecha relación entre el poder ejecutivo de cada país y el poder militar.

El proceso de descolonización de la región, comprendida entre 1956 y 1962, reprodujo los esquemas de poder coloniales, en particular una estratificación social en la que predominan élites conglomeradas a partir de su pertenencia étnica: en el caso de Malí la etnia Bambara, y en Níger la etnia Hausa, mientras los grupos locales con agregaciones étnicas Tuareg se encuentran históricamente relegados en ambos países, situación que alimenta las continuas revueltas que se presentan en la región. En este contexto, las revueltas Tuareg implican una crítica a los gobiernos postcoloniales de Malí y Níger, reclamando por mejorar su escasa representación gubernamental y por la distribución desigual de recursos, específicamente de la extracción de uranio que se produce en los territorios donde se asientan en la región de Níger, así como una mayor representación en el ejército.⁵ En estas condiciones, la debilidad de los estados potencia la naturaleza conflictiva de su relación con la sociedad e incrementa el carácter autoritario de los regímenes políticos; “*los intereses locales o regionales, basados en demandas particulares de los grupos lingüísticos o étnicos se dimensionaron como una amenaza a la seguridad y estabilidad de los nuevos estados*” (Buffa 2006: 40).

En Malí, el Comité Militar de Liberación Nacional estuvo a cargo del gobierno durante diez años. Cuando en la década de 1990 comenzaron a surgir movimientos de oposición, el proceso de presión democrática fue interferido por el incremento de la violencia étnica en el norte del país debido a la vuelta de muchos Tuareg a Malí (Nota del revisor: por qué volvieron?); el conflicto derivado en la revuelta Tuareg fue “solucionado” con un golpe de estado en 1991, seguido de una violenta represión a los Tuareg y en general a cualquier protesta contra el gobierno del general Amado Touré. Pese a los pronósticos de todos los observadores, Touré promulgó una nueva constitución y se

erigió como un gobierno de transición hacia la democracia. Malí, en ese sentido es un oasis de estabilidad democrática y elecciones libres en la región. Nota del revisor: esto no se entiende. En qué sentido “estabilidad democrática? Explicar)

La contracara es Níger; las grandes sequías que se sucedieron a partir de 1968 y se intensificaron en los años de la década del 70 generaron un estado de inquietud social y de inestabilidad de gobierno, que condujeron un primer golpe de estado militar en 1974, dirigido por el coronel Seyni Kountché, quién derrocó a Hamani Diori, el primer presidente a partir de la Independencia. Kountché sufrió a su vez varios intentos golpistas frustrados hasta su muerte en 1980, sucedido por Ali Seibou, quién fundó el Movimiento Nacional para el Desarrollo Social (MNDS), proclamado como único partido legal. El MNDS gobernó en Níger hasta 1993, suprimiendo todas las garantías individuales y violando sistemáticamente los derechos humanos, hasta que, presionado por la violencia imperante, las sequías que azotaron al país, y la fuerte hambruna, producto también de los recortes estructurales macroeconómicos impuestos por el Fondo Monetario Internacional y las revueltas Tuareg, se vio obligado a llamar elecciones. En 1996 se produjo otro golpe de estado, esta vez a manos del coronel Ibrahim Baré Mainassara, quien suspendió la vigencia de la constitución, cuyo imperio no ha sido restaurado, y se encuentra ratificada su suspensión con el Golpe de febrero de este año, liderado por el Consejo Supremo para la Restauración de la Democracia.

¿Nuevas guerras?

Autores como Mary Kaldor y Mark Duffield sostienen que en los últimos años del siglo XX ha cambiado la naturaleza de los conflictos, ya que no nos encontramos con conflictos interestatales sino con “nuevas guerras”, con la irrupción de actores no estatales armados que luchan por el control territorial contra el estado, generalmente en áreas con altos recursos ambientales, energéticos o cultivos ilícitos, con conexiones con el crimen organizado transnacional. Esos conflictos “*Implican un desdibujamiento de las distinciones entre guerra, crimen organizado y violaciones a gran escala de los derechos humanos*” (Kaldor 2001:93).

El concepto de nuevas guerras empleado por Kaldor es entendido en relación al concepto de guerra esgrimido por Clausewitz, en cuanto a su sentido político, pero no circunscripto a una actividad interestatal, sino por el contrario, surgidas a partir de la pérdida de legitimidad estatal. De esta manera Kaldor puntualiza el carácter político de las nuevas guerras al destacar que la globalización produjo nuevas formas de políticas de identidades, enraizadas en las economías paralelas, tanto de actividades lícitas como ilícitas: “*los objetivos políticos de las nuevas guerras están relacionados con la reivindicación del poder sobre la base de identidades aparentemente tradicionales: nación, tribu o religión*” (Kaldor 2001:93). La autora denomina a esto “política de identidades”, pero de identidades insertas en organizaciones descentralizadas, deslocalizadas y horizontales. Por su parte,

Mark Duffield (2004) se refiere a estos conflictos como “guerras en red”, una red en la que se entretujan factores internacionales e internos de todo tipo, que sostienen la violencia a través de flujo de dinero ilícito, tráfico de armas y personas, flujos de información e influencia política.

Pero a nuestro entender lo más interesante es ver cómo esas nuevas guerras tienen una racionalidad política, con intereses de diversos actores, no son caóticas como se las pretende explicar, propias de la violencia elemental. Estas nuevas guerras se encuentran en relación con el binomio desarrollo–seguridad y con las respuestas de la comunidad internacional ligadas a la ayuda internacional y el humanismo: “*son nuevas formas de modernidad que reflejan la capacidad de adaptación y resistencia frente a los patrones dominantes*” (Duffield 2004: 24).

De allí que las revueltas Tuaregs presentan características de conflictos de baja intensidad o nuevas guerras; desde la formación de ambos estados cada vez que se llega a un acuerdo, se repiten los incumplimientos y con el tiempo resurgen los mismos problemas y el conflicto estalla violentamente. Históricamente, alrededor de los reclamos Tuareg se presenta una respuesta de represión sin ningún atisbo de voluntad política por parte de las sucesivas autoridades de Níger y Malí para hacer frente a esta situación mediante el diálogo. Ya que el estado suele definir a estos conflictos como “nuevas amenazas”, generalmente ligándolas al terrorismo internacional y las mafias, lo interesante es que las respuestas que se generan a estas nuevas amenazas se basan en viejas recetas de políticas duras: “*Grupos rebeldes, con el ejemplo extremo de los Tuareg que se los vincula directamente con el terrorismo internacional. Esto es erróneo, y es un ejemplo de cómo la guerra contra el terror convierte a todos los posibles enemigos en aliados de terroristas*” (Hageraats 2008:73).

Por otro lado, la búsqueda de la paz y seguridad a través de medidas contraterroristas por parte del estado, ha llevado a una situación en la cual la oposición política al interior de los estados receptores, los medios de comunicación independientes, las manifestaciones populares públicas y religiosas, han sido agrupadas bajo el mismo manto uniforme de actividades terroristas, especialmente en Níger y Mauritania, y en menor medida en Mali. Lo que posibilita que, bajo una apariencia de medidas contraterroristas, las entidades represivas del estado impongan medidas coercitivas, con abusos a los derechos humanos hacia políticos, y algunas veces oponentes religiosos e implementan políticas domesticas para contenerlos.

Abbott, Roberts y Sloboda aseguran que las actuales respuestas pueden conceptualizarse como un “*paradigma de control, un intento de mantener el statu quo a través de medios militares y de controlar la inseguridad sin abordar las causas subyacentes*” (Abbott, Roberts y Sloboda 2006:1). Los autores aducen que las actuales políticas de seguridad son contraproducentes a largo plazo porque no hay soluciones viables con independencia de los problemas de pobreza extrema.

El Crimen Organizado Transnacional en el Sahel

El crimen organizado transnacional siempre estuvo presente a lo largo del Sahel, sobre todo focalizado en la trata de esclavos y más recientemente con la trata de mujeres e inmigrantes ilegales hacia Europa. El escenario se complejiza después del 11 de Septiembre y la irrupción del Sahel como zona estratégica en el marco de la Guerra contra el Terrorismo (GcT).

El punto en que estas organizaciones se vuelven conflictivas, cuando se analizan o se presentan, como lo hacen los gobiernos de Malí y Níger, a estas organizaciones en asociación con los grupos rebeldes Tuareg o como fuentes de financiamiento para grupos islamistas radicales con conexiones, o posibles conexiones a futuro, con Al Qaeda (Leigh 2011).

El contrabando de tabaco y el narcotráfico son negocios más lucrativos que la economía ganadera tradicional, afectada por el incremento de la desertificación y la sedentarización de los pueblos. Sin embargo, podemos evidenciar un cambio significativo de estos grupos, sobretodo a partir de 2004, cuando irrumpe la llamada “industria del secuestro”, como una fuente importante de ingresos al secuestrar con fines económicos a turistas y trabajadores occidentales de empresas multinacionales.

El fortalecimiento con la inyección de dinero proveniente de los pagos de rescate por parte de los gobiernos europeos, posibilitó el refuerzo del crimen organizado en la región, pero también una cierta profesionalización en el crimen, ya que en la misma época se produce la consolidación del Sahel como “*la ruta de la cocaína hacia Europa*” (Unodc 2010:97).

Aunque el principal mercado de cocaína continúa siendo Estados Unidos, la irrupción del Sahel como una ruta importante del narcotráfico se debe al aumento de la demanda del mercado europeo; esto posibilitó la apertura de nuevas rutas aéreas y marítimas hacia África Occidental, provenientes principalmente desde Venezuela y en menor medida de Brasil (Unodc 2010; Bbc 2009), que en el Sahel son transportados por las llamadas “mulas” con destino a las principales ciudades europeas.

El tipo de red criminal en África Occidental tienen una naturaleza mutable y difusa, se encuentra definida por actividades organizada por personas claves, con una pequeña estructura jerárquica y rígida, con bajo perfil público (pocas veces tienen un nombre específico) que establecen a menudo alianzas cambiantes y momentáneas, limitadas a un proyecto delictivo, sin expectativas de establecer vínculos estables con la estructura, y que, una vez finalizado el objetivo, la alianza se desvanece; grupos criminales que presentan fusiones en torno a una cartera de proyectos criminales; organizaciones con alto nivel de violencia, que se reformula tras la salida de la persona clave.

De esta manera, podemos aducir que el crimen organizado transnacional se desarrolla junto con otros eventos geopolíticos globales, que conforman una red compleja con factores interactuantes, que aumenta la naturaleza ilícita del comercio, como la inequidad, la migración y las economías informales, de allí que mina el estado de derecho y la gobernabilidad de los estados sahelinos, al crear estructuras paralelas al estado y de esta forma, erosionar el control estatal.

La irrupción del Sahel en la agenda internacional en el marco de la amenaza del terrorismo internacional.

Las condiciones socioeconómicas no han cambiado radicalmente en el Sahel, la pobreza, la exclusión y la desigualdad en un contexto de estados con fragilidad en sus instituciones y constantes conflictos armados se han producido durante décadas, no así la mirada de la comunidad internacional frente a lo mismos.

Los atentados del 11 de Septiembre de 2001 han marcado un punto de inflexión en la agenda de seguridad nacional e internacional con la irrupción de la amenaza terrorista. Frente al sentimiento de la espada de Damocles terrorista, el Sahel se ha transformado en un espacio de relevancia dentro de la órbita de la seguridad internacional, al ser escenario susceptible de ser cooptado por el terrorismo internacional en alianza con el crimen organizado transnacional, por el vacío de poder e imperio de la ley.

Esta transformación de lógica obedece a la dinámica del entendimiento de los conflictos internacionales bajo la luz del concepto de “nuevas amenazas” (La Maisonneuve 1998:155). De esta manera el conflicto se presenta sin fronteras de origen y acción, al exhibirse como transnacionales, con la fusión de actividades ilícitas con conflictos interestatales, como una amenaza altamente difusa pero no nueva.

Según este nuevo paradigma, frente al posible colapso de los estados sahelinos entendidos bajo la lógica de estados fallidos, éstos pueden cobijar en su seno al terrorismo internacional encarnado en Al Qaeda y su rama africana AQMI, operando tanto como lugar de refugio o escenario de operaciones. Al profesar su población el Islam, también podría producirse la radicalización de su sociedad con el reclutamiento o entrenamiento de grupos terroristas locales ligados a Al Qaeda, o que en el territorio se establezcan redes yihadistas que gestionen recursos financieros para otros conflictos, como Irak o Afganistán.

El conflicto de este modo, ya no presenta una amenaza nacional o estrictamente regional, se convierte en una amenaza para el orden establecido y las instituciones de gobierno, y al cambiar la cuestión de definición del conflicto, la “novedad” del mismo radica en su “*jerarquización dentro de la agenda de seguridad internacional*” (Tello 2007:117). De allí que observamos la transformación en el tratamiento del Sahel como un nuevo frente

en la “guerra contra el terror”, plasmado en la voluntad de Estados Unidos de “*estrechar la colaboración con los gobiernos locales, para activar de manera coordinada todos sus instrumentos económicos, políticos, diplomáticos, militares y de cooperación al desarrollo*” (Villaverde 2009:19). Si bien existe muy poca información concreta sobre actividades terroristas en el Sahel, la documentación existente proviene de agencias gubernamentales de Estados Unidos, o think thanks asociados, y de agencias de los gobiernos locales en el marco de unas agendas “securitizadas”. Sin posibilidad de alcanzar una conclusión acerca de la viabilidad de la amenaza terrorista en el Sahel, por falta de información no sesgada, podemos evidenciar las consecuencias de esta presunción en la relación Estados Unidos-Sahel en lo que respecta a la cooperación internacional al desarrollo en lo que se computa como Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD).

La instrumentalización de la Cooperación Internacional al Desarrollo en el Sahel

La Cooperación Internacional para el Desarrollo, entendida como “*el conjunto de acciones que realizan gobiernos y sus organismos administrativos... orientadas a mejorar las condiciones de vida e impulsar los procesos de desarrollo en países en situación de vulnerabilidad social, económica o política y que, además, no tienen suficiente capacidad para mejorar su situación por sí solos*” (Ayllón 2007:36), surgió al finalizar la Segunda Guerra Mundial, en el contexto de la reconfiguración del sistema de relaciones internacionales como producto de los procesos de descolonización. Donde los nuevos estados en formación, vistos como sub-desarrollados, se inscribían dentro de la dinámica del conflicto Este-Oeste, y en menor medida Norte-Sur.

Los estados son los actores clave en el diseño y la modalidad de las políticas de cooperación al desarrollo, dichas políticas manifiestan las ideologías y percepciones predominantes. Por tal motivo, las políticas de cooperación al desarrollo se suelen vincular con los objetivos de política exterior del país donante, con una fuerte conexión con la agenda de seguridad. Podemos rastrear este entrelazamiento, desde el origen mismo de la cooperación al desarrollo, con el antecedente del Plan Marshall.

Con el proceso de globalización, la percepción de la cooperación al desarrollo da paso a una nueva dinámica donde se prima el mantenimiento de la paz, de ahí la necesidad de la prevención de los conflictos y la reconstrucción de estados, sobre todo africanos. Esto significó un cambio notable en la percepción de la cooperación al desarrollo, al tomar la naturaleza del conflicto por efectos derivados de la pobreza, como una amenaza al desarrollo sostenible (Sailer 2009:21), percepción fomentada por el surgimiento del concepto de seguridad humana, alejándose, de este modo, de la cooperación ligada a los objetivos geoestratégicos y securitarios.

Es también en la década de los 90, donde aparecen una serie de documentos producidos por el Banco Mundial sobre los estados frágiles que, aunque vinculaban la falta de desarrollo con la seguridad, el punto central era el fortalecimiento de las capacidades civiles e institucionales.

Sahel en el marco del paradigma de estado fallido

La noción de “estado fallido” surgió ligada a algunos estados africanos en el contexto de la posguerra fría, con la preocupación del surgimiento de amenazas para la seguridad internacional dentro de dichos estados con debilidad, en el marco de la injerencia por razones humanitarias de la década de los noventa, donde se observaba y evaluaba el fracaso estatal africano a partir de la noción del concepto de estado débil (Krasner 1989:34; Buzan 1991:99) dotado de inestabilidad política, con escasa confianza en sus instituciones y atributos. Pero es después de los atentados del 11 de Septiembre de 2001, cuando el concepto de estado débil da paso a la proliferación de una serie de conceptos “*difusos como estado colapsado, fantasma, inestable, fracturado, anémico*” (Tokatlian 2008:4) liderado por el de “estado fallido”. Se comienza a analizar un estado en función de sus falencias: sus altos índices de corrupción, su institucionalidad deficiente y la permisibilidad en la violación de los derechos humanos, sin una mirada histórica de dichos procesos que permitan dar cuenta de los compromisos externos. Tras el 11 de Septiembre se enfoca el colapso o fracaso de los estados de manera estratégica, es decir, como una necesidad a solucionar para la estabilidad de la seguridad internacional, o como una fuente de inestabilidad futura. Como sostiene Rotberg la percepción del fallo del estado pasó de una amenaza estratégica a la estabilidad global, a una amenaza al sistema internacional de estados como tal, “*como un peligroso caldo de cultivo de inestabilidad, migraciones masivas y asesinatos, y en el caso extremo, como depositarios y exportadores de terror*” (Rotberg 2002:91).

Por consiguiente, después del 11 de Septiembre se reforzó el vínculo entre la cooperación al desarrollo y las políticas de seguridad, especialmente en Estados Unidos, pero no sólo reducido a ese país, lo que produjo la institucionalización dentro del sistema de cooperación internacional al desarrollo, de lo que Sailer (2009:23) denomina, el binomio “globalización–seguridad” frente al de “globalización–desigualdades”. Esa institucionalización resultó plasmada en 2002 con el incremento de la presión sobre el Banco Mundial para proveer asistencia a los estados fallidos; la iniciativa del Comité de la Asistencia al Desarrollo de la OECD sobre los países conflictivos (“*difficult partnerships*”), junto con la Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos, reforzada en 2004 con la publicación del Libro Blanco de USAID sobre la ayuda exterior norteamericana, y en 2005 con la publicación de “La Estrategia para los estados fallidos”, donde se considera al estado fallido como un territorio (o santuario) susceptible de brindar recursos o ser cooptado por el terrorismo internacional y el crimen organizado.

Todos los cuales ponen en relieve la función de la cooperación al servicio de los esfuerzos en la lucha contraterrorista (Harmer y Macrae 2004:9). Basados en el vínculo entre la ayuda y el conflicto, los países subdesarrollados presentan problemas de gobernabilidad e inequidades económicas que se ven, no como causales de conflictos (susceptibles de recibir ayuda internacional como en la década de los 90) sino que se los identifica como origen y causa del terrorismo.

“Parece que la amenaza terrorista se ha construido en gran parte alrededor del islamismo político/radical, el petróleo y el estereotipo de los estados africanos como débiles, fallidos y en declive. Si bien no se han encontrado evidencias convincentes de terrorismo, África Occidental es no obstante muy importante para los cálculos de seguridad energética y geoestratégicos transnacionales nacidos en la era posterior a la Guerra Fría” (Obi 2006:88).

Securitización de la Cooperación Internacional al Desarrollo

En la actualidad nos encontramos frente a constantes dinámicas de redistribución de poder, en un contexto en el que el sistema internacional se caracteriza por la ausencia de marcos normativos claros. La Cooperación Internacional al Desarrollo se establece como una herramienta efectiva siempre y cuando nucleee las estrategias y propósitos de la comunidad internacional, por sobre los intereses nacionales de los actores estatales en tiempos de globalización.

En esta orientación se encuentran los Objetivos del Desarrollo del Milenio (ODM)⁶ puesto que, al ser asumidos por los 184 estados parte, se estableció una agenda global de lucha contra la pobreza con objetivos básicos en la materia, pero cuantificables, con plazos concretos que permiten tanto la evaluación de políticas, como la rendición de cuentas, y el efecto de la presión de la sociedad civil en torno a los logros de los ODM al interior de cada estado.

Concretamente en el Sahel, los ODM han ayudado tanto al incremento cuantitativo de los recursos financieros destinados, como a la reorientación de los flujos de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) hacia la región y hacia toda la zona del África Subsahariana. Estimaciones presentadas por Sanahuja indican que la región recibió el 35% de la AOD total en 1990-2000, y el 38% en 2001-2005 (Sanahuja 2009:85), siendo el mayor beneficiario de AOD, al haber duplicado la asistencia recibida en dólares corrientes entre el período 2000-2007.

En cuanto a Estados Unidos, la asistencia que realizó para África alcanzó cerca de 26.000 millones de dólares en 2008, pero se encuentra por debajo de lo previsto, pese haber

asumido el compromiso de Gleneagles⁷, por el Grupo de los Ocho (G-8), donde se comprometían a un aumento de la AOD a 34.000 millones de dólares anuales para 2010, con el aumento correspondiente para África subsahariana por la promesa de duplicar la asistencia a la región en el mismo plazo (Naciones Unidas 2009:10), que por el efecto de la crisis económica mundial no se cumplimentó.

Sin embargo, a pesar de los cambios positivos que implicaron para el Sahel los ODM, para los fines de nuestro estudio nos interesa analizar los flujos de la AOD redireccionado hacia el interés nacional que prima en los donantes a la hora de otorgar su ayuda en la región. Los términos relacionados a la AOD tales como, reducción de la pobreza, conflicto y paz son cada vez más utilizados junto a otras nociones como terrorismo y seguridad en el discurso de muchos países donantes. Los académicos coinciden al resaltar el nexo entre desarrollo y seguridad que presenta una relación inseparable y reforzada mutuamente dentro de la arquitectura de la AOD (Brand 2010:57; Aning 2007:16; Sailer 2009:12, 2006:80; Mundy 2010:3; Lancaster 2008:96; Sanahuja 2009:142, 2005:2,10, 2003:14; PNUD 2005:192) a expensas del desarrollo humano.

De esta manera, la securitización de la AOD produce:

- la reubicación geográfica de los flujos de la AOD
- el uso y la condicionalidad de dicha AOD

Observamos a su vez, la politización del uso del término terrorista, en donde actores estatales lo utilizan inapropiadamente para objetivos de política interna (Aning 2007:26) y recondicionan sus agendas, focalizando la importancia de la política contraterrorista para reforzar su alianza estratégica con el país donante y, al mismo tiempo, aumentar los fondos destinados a la ayuda bilateral.

Aunque lo que puede ser computado como AOD⁸ puede tener un carácter bilateral o multilateral, la realidad es que el 70 por ciento de la totalidad de la AOD es bilateral, dirigida a países prioritarios, basados en los rasgos de discrecionalidad. Esto significa que el estado donante, orienta arbitrariamente los flujos de la ayuda a un estado receptor específico, ya que toda la estructura de la ayuda se basa en la voluntad de donar de los países desarrollados, al no haber ni coherencia ni regulación, se establece una relación asimétrica y unilateral, no recíproca y dependiente (Alonso 2006:6).

El caso de Estados Unidos es paradigmático, ya que el 90 por ciento de la AOD que realiza es bilateral, siendo el mayor donante en términos absolutos pero no relativos. Como se puede observar en el Cuadro 1, que comprende el período 2008-2009, Estados Unidos destina a países fundamentales para la lucha contra el terrorismo la mayor cantidad de la ayuda, como Afganistán, Irak y Sudan, dando cuenta de la vinculación entre la políticas de cooperación internacional al desarrollo y política exterior, supedi-

tado al interés nacional, como reflejo del enfoque realista planteado por Morgenthau, donde se concibe a la cooperación como un instrumento utilitarista para alcanzar los objetivos de política exterior.

De acuerdo a M. Williams y J. von Bostel⁹, este patrón apunta a una relación que los Estados Unidos han construido entre asuntos de contraterrorismo, ayuda al desarrollo y también temas militares. Esto destaca la relación entre la guerra contra el terrorismo (GcT) y la cooperación al desarrollo, reflejada en la tendencia global a la reubicación de la ayuda. Entre 2001 y 2004, hubo un aumento significativo de más de 20 billones de dólares en nuevos recursos para la asistencia al desarrollo, pero redireccionados hacia la GcT, conduciendo a una reducción de la asistencia a zonas consideradas menos estratégicas y a un incremento en regiones de mayor relevancia y prioridad. Tanto el Departamento de Estado como la Agencia de Ayuda al Desarrollo (USAID) y el Departamento de Defensa tienen tres ejes conocidos como las “3D”, estas son: Defensa, Diplomacia, Desarrollo (Lancaster 2008:4; Sailer 2009:24; 2006:82) que continúan rigiendo la política exterior norteamericana, política mas sosegada por la actual Secretaria de Estado Hillary Clinton¹⁰, pero consistente con las 3D.

Cuadro 1

Top Ten Recipients of Gross ODA (USD million)	
1 Afghanistan	2 549
2 Iraq	2 544
3 Sudan	901
4 Ethiopia	769
5 Palestinian Adm. Areas	667
6 Colombia	645
7 Egypt	552
8 Kenya	516
9 Pakistan	484
10 South Africa	451
Memo: Share of gross bilateral ODA	
Top 5 recipients	29%
Top 10 recipients	40%
Top 20 recipients	52%

Fuente: Oecd - World Bank

Como consecuencia del 11 de Septiembre se impulsó la ayuda en muchas regiones, la mayoría de ellas hacia el sector de seguridad más que al desarrollo propiamente dicho. La ayuda directa a África tuvo su punto más álgido en 2004, aunque los beneficiarios fueron los países exportadores de petróleo, como Nigeria y Angola, o países que se aliaron en el apoyo a la lucha contra el terror, como Egipto, Etiopía, Kenia o Sudan. Un estudio realizado por Kwesi Aning perteneciente al Centro Internacional de Formación para el Mantenimiento de la Paz Kofi Annan establece que la ayuda oficial al desarrollo al África luego del 11 de Septiembre decreció significativamente alrededor de un 12.2 % en 1990 a un 3.8 % en 2004. Sin embargo, la ayuda estadounidense relacionada a la seguridad a África aumentó, y aquellos países que anteriormente tenían poca importancia para los Estados Unidos adquirieron nuevos significados en relación con GcT. Es en ese marco donde el Sahel irrumpe como un escenario clave geoestratégico, detrás de la zona que comprende el Cuerno de África. Por tal, como primera medida se crea la Iniciativa Pan-Saheliana (PSI) en 2002, con el suministro por parte de las fuerzas de operaciones especiales de Estados Unidos de vehículos, armas y entrenamiento militar a equipos contraterroristas en Mali, Níger, Chad y Mauritania, con el objetivo primordial de aumentar las capacidades de control estatal sobre sus territorios, específicamente las fronteras (en el caso de Mali en los departamentos de Tombuctú, Kidal y Gao y en Níger en Agadez, territorio de ambos países donde se producen las revueltas Tuaregs), para evitar el tráfico ilícito de armas, bienes y personas, e impedir el asentamiento de grupos terroristas.

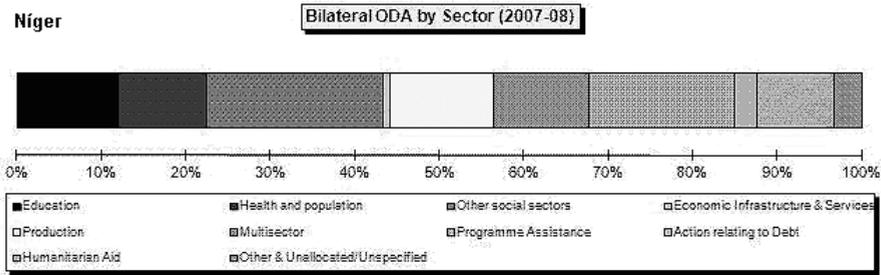
Aunque el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE excluye de lo que es considerado como AOD la asistencia o ayuda militar, en el sentido de dotación de armamento, adiestramiento o dinero para las fuerzas de seguridad, Sailer asegura que desde que se declaró la GcT, el CAD *“parece haber adoptado una serie de ajustes en la definición de ayuda, en especial la destinada a promover las nuevas medidas de seguridad”* (Sailer 2009:32). Lo que se incluiría como AOD al apoyo a la inteligencia del país receptor y la financiación de los costos derivados del entrenamiento militar en lo referente a operaciones de mantenimiento de paz (Oecd 2004), luego ampliado en 2005, con la inclusión de las medidas para evitar el control de armas ligeras y los aspectos civiles relacionados a la reforma del sector de seguridad.

Se observa en los cuadros 2 (Níger) y 3 (Mali) la importancia relativa de los flujos destinados al rubro “otros sectores sociales”, que incluye la AOD aplicada a infraestructura y servicios sociales básicos, incluidas las áreas de seguridad y reducción de conflictos.

Es en este contexto donde se inscriben los proyectos de cooperación regional con el objetivo de unir el “soft power” al instrumento militar, dirigidos por Estados Unidos en asociación con países europeos (aquí notamos una preocupación de frenar, no al terrorismo internacional y resguardar su provisión energética como en el caso estado-

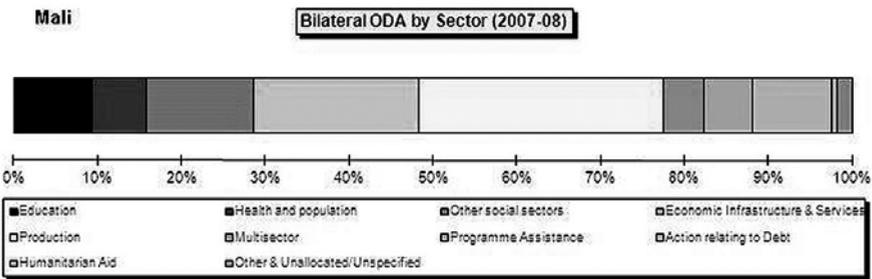
unídense, sino que estas iniciativas funcionen como barreras a la inmigración ilegal). Siguiendo los pasos del PSI, la Iniciativa Trans-Sahariana de Contraterrorismo (TSCIT por sus siglas en inglés), orquestada en 2005 con la inclusión de Marruecos, Nigeria, Senegal y Túnez a los cuatro países que conformaban el PSI, posteriormente reforzada en 2008 con la creación del Mando Regional Africano (AFRICOM por sus siglas en inglés).

Cuadro 2



Sources: OECD, World Bank. www.oecd.org/dac/stats

Cuadro 3



Sources: OECD, World Bank. www.oecd.org/dac/stats

Lo interesante en este sentido, es notar la conjunción del “hard” con el “soft power” en una misma iniciativa, el TSCIT permite dar cuenta de ello en su misma configuración, al estar sus actividades divididas en dos categorías. La primera incluye los programas contraterroristas, lo que constituiría el “hard power”, en el sentido de asistencia militar directa, a través del Entrenamiento de Ejercicios Combinados Conjuntos (JCET) focalizadas sobretudo en el territorio de Mali. La segunda categoría incluiría el “soft

power” del TSCTI, que contiene la asistencia humanitaria y las medidas llevadas a cabo para reforzar los sistemas de seguridad de los países miembros, que se computa como AOD, estas medidas son patrocinadas por el Departamento de Defensa estadounidense (defensa) en coordinación con programas de desarrollo de USAID (desarrollo) y el Departamento de Estado (diplomacia).

Como la afirmó el Coordinador Interino de Contraterrorismo del Departamento de Estado, William Pope en el Congreso: “*El TSCTI podría ser visto simplemente como una unidad contraterrorista que provee entrenamiento y equipo, pero también se lo podría considerar como ayuda al desarrollo, como una expansión de las campañas diplomáticas y otros elementos, como parte de una completa estrategia contraterrorista*”.¹¹ Observamos así la irrupción del Departamento de Defensa como un actor central en la cooperación internacional estadounidense, y en la región del Sahel en particular, expandiendo su rol en “ayuda no tradicional a la seguridad” como ser políticas de reconstrucción y estabilización, operaciones post conflicto y asistencia humanitaria. Esto se vislumbra en la proporción de AOD norteamericana que manejaba el Departamento de Defensa, que se incrementó, desde el 2002 al 2005, del 5.6 por ciento al 21.7 por ciento (Andrews y Kirk 2008:7) en lo referente a la ayuda no tradicional a la seguridad, lo que repercute fuertemente en los países receptores. De esta manera, el Departamento de Defensa se convirtió en “*el mayor proveedor de ayuda securitizada bilateral estadounidense computada como AOD*” (Patrick 2009:239), asumiendo un rol que era oficialmente responsabilidad del Departamento de Estado y USAID¹² y comandando los programas de “desarrollo” en el Sahel.

El Sahel como proveedor de recursos estratégicos

Se señaló anteriormente que la región del Sahel es rica en recursos naturales, y aunque las economías de Mali y Níger se centran en la producción de monocultivos, los grandes ingresos provienen de la explotación de los yacimientos minerales. El análisis de políticas y conflictos en economías de este tipo suele llevarse a cabo recurriendo al modelo o tipo del “estado rentista”.¹³ Parece más adecuada sin embargo la posición matizada de DiJohn; para este autor no existe una relación determinante entre la incidencia de los conflictos con la dependencia hacia los recursos minerales, pero cuando la distribución de los derechos sobre los recursos naturales es percibida como ilegítima por grupos significativos de la sociedad, como es el caso de los grupos Tuareg en Malí y Níger, se observa una relación estrecha entre esa percepción y el estallido de conflictos violentos. (DiJohn 2002:6).

A lo largo de nuestro trabajamos analizamos de qué forma se daba la incidencia de Estados Unidos en la región del Sahel, bajo que lógica y cómo era instrumentada a través de la Cooperación Internacional al Desarrollo con los flujos de AOD. Ahora bien, en el escenario sahelino existen otros actores estatales extranjeros que tienen un papel preponderante, en especial dos, Francia que tiene una influencia política y cultural

relevante, por ser ex potencia colonial en la región, pero principalmente China, como un actor emergente que pugna por espacios de influencia. En cuanto a Francia, más allá de la francofonía la influencia en la región es palpable, sin embargo, para contrarrestar el avance de la presencia China, puso en marcha grandes proyectos energéticos, siendo el más importante el Proyecto de Gasoducto Trans-Sahariano (TSGP en sus siglas en inglés) que será el más largo del mundo y traspasará el territorio de Níger, proyectado para 2015.

Es justamente en Níger donde la presencia francesa es más fuerte, allí las compañías de origen francés tienen el monopolio de las operaciones de explotación de uranio desde comienzos de la extracción de recursos mineros en la década de 1960. A modo de ejemplo, la firma Areva, especializada en la extracción de uranio recibió permiso de explotación de yacimientos en Imouraren, situado en las inmediaciones de Agadez, en pleno territorio Tuareg: “*su reciente inversión de mil millones de euros permitirá a la sociedad francesa doblar su producción hasta las 6000 toneladas anuales*” (Echeverría Jesús 2010:71) logrando un avance significativo en su pugna con las potencias asentadas en la zona. Cabe aclarar que las dos terceras partes de la electricidad que se consume en Francia son generadas por energía nuclear proveniente en su mayoría de la región nigerina de Agadez, donde Areva opera en conjunto con el gobierno de Níger.

Por su parte, China se presenta como el país emergente con más fuerza en el Sahel. El país asiático surge como un importante donante de ayuda condicionada o ligada. Asimismo China está profundizando su área de influencia emergente en la región, con el objetivo de asegurarse el abastecimiento de recursos energéticos y minerales que permitan sustentar sus niveles sostenidos de crecimiento. En contraposición a los estados integrantes de la OCDE, su política de cooperación no se encuentra relacionada a los acuerdos internacionales de ayuda, sino a lógicas del interés nacional del estado. Además, China presenta una trayectoria histórica sin inmiscusión en los asuntos internos de los países sahelinos, que en el plano político facilita su asentamiento en la región —en particular por no incluir exigencias de contrapartidas democráticas y compromisos con los derechos humanos¹⁴ por parte de los gobiernos africanos. Al presentarse como una potencia extranjera alternativa, sin un bagaje cultural y político de colonialismo, la cooperación al desarrollo se encuentra inserta en políticas pragmáticas de mutuo interés comercial y financiero. A diferencia de la cooperación proveniente de los miembros de la OCDE, esta se ejecuta directamente a través del gobierno chino, de esta forma, se instrumenta la *ayuda condicionada* mediante la contratación de empresas estatales especializadas en la extracción de recursos naturales, especialmente minerales, como la China National Petroleum Corporation o Sinohydro, hace efectiva a través de lo que se denomina “Modelo de Angola”¹⁵ (Briceño Garrendia 2010:84; Davies 2008:54).

De esta manera, en el Sahel, Estados Unidos se encuentra rezagado en comparación con China. Las compañías chinas superan el millar con una inversión que supera los 5.000

millones de dólares y con un volumen de negocios que crece a un 30% anual. La ventaja china se disparó a partir de 2005, cuando se convirtió en el tercer socio comercial del continente y en 2009 se situó como el mayor exportador del mismo, “*con una porción de casi el 10% del mercado, mientras que Estados Unidos sólo tendría un 5%*” (Echeverría Jesús 2010:89).

Para 2015, el 25% del petróleo de Estados Unidos provendrá de África. La relación con el Sahel se establece al impedir que la región se establezca como un santuario para la proliferación y realización de entrenamiento de grupos terroristas, que pudiesen afectar el suministro de petróleo. El crimen organizado y la piratería, por su parte, también podrían afectar el suministro, en la medida que, de acuerdo a Crisis Group, el robo de petróleo de los oleoductos, se estima que extrae 1 a 4 billones de dólares anuales de la producción de petróleo de África Occidental.

Consideraciones finales

A lo largo de nuestro análisis observamos la ascensión del Sahel como un importante espacio geoestratégico dentro de la órbita de la seguridad internacional, no sólo confluye un inusitado interés por parte de Estados Unidos en la región, por cuestiones de seguridad internacional ligado a la irrupción del supuesto terrorismo islámico en la zona, sino que confluyen otros factores ligados a la real politik al ser fuente de suministros energéticos y escenario de pugnas entre otras potencias, como Francia y China, por acaparar los espacios de poder y su influencia, al asegurarse los futuros abastecimientos.

En este sentido, entendemos que la amenaza terrorista instituye un recurso para garantizar la perpetuación en el poder, así el terrorismo es un elemento utilizado con fines políticos, en el plano interno, para acallar los reclamos de la población Tuareg, a través de la represión justificada, y en el externo para posibilitar un afianzamiento en las relaciones con Estados Unidos.

Acontecimientos asociados a la violencia terrorista por parte de los gobiernos de Níger y Malí, que se diluyen cuando nos encontramos con categorías propias del crimen organizado, como son las ventas de armas y el secuestro de turistas, o actividades políticas como las revueltas Tuareg, que son fuente de conflicto, ya que merman el poder central de dichos países, y dificultan la solución de los problemas estructurales dentro de esas sociedades, pero no constituyen actos ni amenazas terroristas.

De esta manera, los grupos rebeldes de la región son vistos como pruebas de la existencia de la amenaza terrorista en el Sahel. Los estados sahelinos juegan un doble juego de manipulación de esa amenaza terrorista en base a sus propios intereses, porque tienen una carencia de poder, son estados débiles desde dos flancos:

- En el escenario global, tienen un ínfimo peso internacional
- En el escenario nacional, luchan por una autonomía territorial y por fortalecer su legitimidad y autoridad en un contexto de sociedades fragmentadas.

De ahí que el vuelco de la región como zona estratégica para controlar el desarrollo o avance del terrorismo internacional se presenta como una oportunidad para obtener recursos, plasmado en una amplia cooperación, especialmente en los años comprendidos entre 2003 y 2006 con la introducción de legislación antiterrorista y con el visto bueno para realizar operaciones contraterroristas en Malí y Níger, y en toda la región, más que como una verdadera preocupación en los supuestos campos de entrenamiento dentro de sus fronteras, ya que esos supuestos grupos terroristas no tienen objetivos nacionales. Confluyen puntos de interés, por parte de gobiernos locales, al tener el apoyo internacional aumentan los recursos para consolidar su poder y neutralizar oposición, y por parte del estado donante, la posibilidad de estabilizar la región del Sahel y un avance de la amenaza terrorista, y al mismo tiempo, cubrir sus necesidades geoestratégicas sin dejar de lado las económicas.

En este marco, el incremento de la inestabilidad se vislumbra a corto y largo plazo como plausible por el impacto de la estrategia confrontativa de los estados sahelinos con la alianza con Estados Unidos, con el caso del TSCTI, ahora englobado dentro del AFRICOM, y la implementación de políticas represivas en desmedro de la lucha sobre las causas estructurales del conflicto anómico pero histórico.

Las actuales condiciones de pobreza y bajo crecimiento socioeconómico del Sahel se encuentran asociadas a los diferentes focos de inestabilidad de la región, lo que refuerzan las causas y permanencia del conflicto. Como afirmamos en el primer apartado, la crisis financiera que afecta la economía mundial repercute con virulencia en las débiles economías sahelinas basadas en monocultivos, fuertemente dependientes de la importación de alimentos. Economías sujetas, a su vez, a los efectos derivados del cambio climático, que produce constantes sequías e inundaciones, amenazando la seguridad alimentaria de las poblaciones. Lo que repercute en los procesos migratorios, al incrementar las migraciones tanto internas como regionales hacia los centros urbanos, formando enclaves de asentamientos de violencia y exclusión.

En ese contexto irrumpen las economías informales y la criminalización de los circuitos económicos y financieros, de la mano del crimen organizado, fomentado por la explotación de los recursos naturales, los altos índices de corrupción estructural y la militarización de la sociedad, retroalimentando las condiciones estructurales de pobreza y bajo desarrollo. En ese sentido, el Sahel es más pobre en términos relativos que hace 50 años (Oxfam 2006:44), dando cuenta del fracaso de uno de los principales laboratorios de cooperación internacional para el desarrollo. La cooperación al desarrollo se ha conver-

tido en altamente politizada y securitizada, como una herramienta para la realización de los objetivos de la guerra contra el terrorismo, a expensas de apoyar políticas al desarrollo más prioritarias. A nivel internacional, los Estados Unidos han optado por un estilo propio en materia de cooperación al desarrollo, lo que ha limitado la cooperación con otros donantes y su participación en iniciativas multilaterales.

Se prioriza la lucha contra el terrorismo y el crimen organizado en detrimento de la seguridad alimentaria y humana. Mientras que los países donantes buscan focalizar sus intereses securitarios a través de la asignación de la ayuda para medidas relativas a la seguridad, la interdependencia mutua de ambos, seguridad y desarrollo, debe ser debidamente reconocida, destacada y utilizada pragmáticamente para la provisión de los recursos adecuados que enfrenten a los factores de desarrollo (particularmente la pobreza) que existen debajo de la realidad de la (in) seguridad.

¹ La Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico realizó en febrero de 2011 un seminario sobre las implicancias del cambio climático para la contribución de la inseguridad en el Sahel, donde se aseguró que unos de los efectos sobresalientes es incrementar la vulnerabilidad existente generada por la presencia del terrorismo y el crimen organizado.

² El Consejo Consultivo Alemán sobre el Cambio Mundial ha confeccionado una lista de lo que considera las doce “enfermedades del suelo” antropógenas más importantes. Los nombres elegidos para esos síndromes son deliberadamente simbólicos, y cada uno de ellos ha sido asociado a un área de crisis determinada o a un fenómeno llamativo vinculado al síndrome, en este caso, la zona de nuestro estudio.

³ Este tipo de tensiones se desarrolla en estados donde se concentra el poder institucional e imperio de la ley en un centro, generalmente las capitales, y donde las periferias de las mismas se erigen como la amenaza, en el que se presenta el conflicto de parte de actores no estatales, como los Tuareg, que luchan por cooptar espacios de poder. Sobre conflictos nacionales con dinámicas centro-periferia ver Letamania, Francisco. (1997) “Juegos de Espejos: Conflictos nacionales Centro-Periferia”. España: Editorial Trotta.

⁴ “Toda cabeza de familia a lo largo de la región de Kidal suele poseer una arma automática” (Crisis Group 2005:19).

⁵ Sobre informe multimedia de la comunidad Tuareg y las revueltas, ver Al Jazeera (2008) “Unrest in the Sahara”. Link: <http://english.aljazeera.net/focus/unrestsahara/2008/07/2008710121834923863.html> Accedido 3 de noviembre de 2011

⁶ Declaración del Milenio: Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas A/RES/55/2 el 8 de septiembre de 2000.

⁷ Compromiso contraído en Gleneagles, Escocia, en julio de 2005 por parte del Grupo de los Ocho (G-8) para incrementar la AOD en África, especialmente, Subsahariana en 25 millones de dólares anuales para 2010, tomando como referencia la AOD de 2004. Para lo cual acordaron aumentar tanto la asistencia tradicional al desarrollo, el alivio de la deuda externa e implementar mecanismos innovadores de financiación.

⁸ La OECD lo define como las donaciones y préstamos a países en desarrollo, incluido la cooperación técnica y los costos administrativos para el otorgamiento de dicha ayuda. Para que sea computado como AOD tienen que tener tres condiciones: realizarlas instituciones públicas nacionales de países desarrollados; deben tener como objetivo la promoción del desarrollo económico y el bienestar; y tener condiciones financieras concesionales o blandas, es decir préstamos con tasas muy bajas y períodos de gracia mayores a los 10 o 15 años.

⁹ Williams, J., and Borstel, von J. (2006) "Rhetoric and Reality: US-Africa Relations since 9/11", Foreign Policy Association. citado en Aning 2007:20.

¹⁰ "El fortalecimiento del Departamento de Estado y USAID es una prioridad para la administración Obama al reforzar el rol de la diplomacia y el desarrollo para alcanzar los objetivos de política exterior y de seguridad nacional estadounidense" Hillary Clinton en el primer Quadrennial Diplomacy and Development Review (citado en Weitz y Chow 2010).

¹¹ Declaración ante el Comité de Relaciones Internacionales, Subcomité de Terrorismo Internacional y Derechos Humanos y no proliferación, en la Casa de Representantes de los Estados Unidos, el 10 de marzo de 2005 (Crisis Group 2005:30).

¹² Entre el período de 2002 al 2008, la participación de la asistencia norteamericana a la seguridad global rozó del 6 % (508 millones de dólares) al 52 % (8.6 billones de dólares), mientras que la del Departamento de Estado decreció del 94% al 48%.

¹³ El modelo del Estado Rentista en su variante del Síndrome Político Holandés establece que los líderes de los Estados rentistas por depender de ingresos no derivados del trabajo (en la forma de rentas minerales o ayuda internacional) no desarrollan un set de obligaciones recíprocas con sus ciudadanos. Para esta teoría cuanto más un líder pueda financiar las actividades del Estado a través de ingresos no derivados del trabajo, más predatorio será su comportamiento, incluyendo la violencia, la cual se desencadenará por el control del poder sobre la extracción de los recursos naturales. Para una crítica sobre este modelo ver Dijkohn, Jonathan.

¹⁴ Sobre la relación entre China y los países africanos sobre la política de Derechos Humanos ver Bass, Gary. (2011) "Human Rights Last". Foreign Policy n°185. march-april: 81-89.

¹⁵ El "Modelo de Angola" fue el mecanismo que permitió a las naciones africanas pagar las infraestructuras con recursos naturales. En una sola transacción, China ligó el tipo de asistencia al desarrollo con el tipo de transacción financiera: una compañía china de extracción de recursos naturales realiza el pago por el intercambio de los derechos de petróleo o minerales. El EXIM Bank (Banco chino de importación-exportación) actúa como intermediario, recibiendo el dinero por la venta y pagando al contratista para que provea la infraestructura. Este tipo de arreglo salvaguarda los intereses chinos contra la falta de convertibilidad de la moneda local, la inestabilidad política y la expropiación.

Referencias Bibliográficas

Abbott, Rogers y Sloboda. (2006) *Respuestas Globales a Amenazas Globales. Seguridad Sostenible para el Siglo XXI*. Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE). Documento de Trabajo nº 27. Madrid.

Alonso, José Antonio. (2006) “Eficacia de la Ayuda: un enfoque desde las instituciones”. *Revista Cidob d’afers internacionals*, nº 72.1-16.

Amado Philip, de Andres. (2008) “West Africa Under Attack: Drugs, Organized Crime and Terrorism as the New Threats to Global Security”. United Nations Office on Drugs and Crime. *UNISCI Discussion Papers*, nº16, January: 203-228.

Andrews y Kirk comp. (2008) *Final Report of the Task Force on Non-Traditional Security Assistance: Integrating 21st Century Development and Security Assistance*. Center for Strategic and International Studies. Washington Dc: The CSI Press.

Aning, Kwesi. (2007) “Security, the War on Terror and Official Development Assistance”. Kofi Annan International Peacekeeping Training Centre. *Critical Studies on Terrorism*, volume 3, issue 3. Accra: 7-26.

Aning, K. y Bah, S. (2008) *US Peace Operations Policy in Africa: From ACRI to AFRICOM*. International Peacekeeping. London: Routledge edition.

Ayllón, Bruno. (2007) “La Cooperación Internacional para el Desarrollo: Fundamentos y Justificaciones en la Perspectiva de la Teoría de las Relaciones Internacionales”. *Revista Carta Internacional*, Octubre, Brasil: 32-47.

Banco Mundial. (2000) *África: Urbanización sin Crecimiento*. En Informe sobre el Desarrollo Mundial 1999-2000: en el Umbral del Siglo XXI. Madrid: Ediciones Mundi-Prensa.

(2008) *Aid Architecture: an Overview of the Main Trends in Official Development Assistance Flows*. London: World Bank Press.

BBC. (2009) *La Droga Andina Desestabiliza África*. 9 de diciembre. Link: http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/international/newsid_7695000/7695413.stm accesado el 21 de mayo de 2011.

Brand, Alexander. (2010) “The Securitization of Development- Discursive Change and Policy Shifts”. En Katerina Cmakalova (comp.) *Crucial Problems of International Relations through the Eyes of Young Scholars*. Praga: University of Economics Press, 57-78.

Briceño Garrendia, Cecilia. (2010) *Africa's Infrastructure: A Time for Transformation*. Africa Infrastructure Country Diagnostic. World Bank.

Buffa, Diego. (2006) *El África Subsahariana en la Política Exterior Argentina: las Presidencias de Alfonsín y Menem*. Programa de Estudios Africanos. Centro de Estudios Africanos, Universidad Nacional de Córdoba. Argentina.

Buzan, Barry. (1991) *People, State and Fear: an Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*. Boulder: Lynne Rienner Publisher.

Crisis Group. (2005) *Islamist Terrorism in the Sahel: Fact or Fiction?*. África Report n° 92, 31 march.

Cruz Roja (2011) El Hambre es la Norma para la Población del Sahel. http://www.mundocruzroja.org/blogs/comunicadosdeprensa/tags/sahel?lang=en_us Accesado el 11 de Noviembre de 2011.

Davies, Martyn. (2008) *How China Delivers Development Assistance to Africa*. Centre for Chinese Studies. University of Stellenbosch. South Africa.

DiJohn, Jonathan. (2002) "Mineral Resource Abundance and Violent Political Conflict: A Critical Assesment of the Rentier State Model". *Crisis State Programme: Working Paper Series*. London n°20.

Duffield, Mark. (2004) *Las Nuevas Guerras en el Mundo Global. La Convergencia entre Desarrollo y Seguridad*. Madrid: Ediciones Los Libros de la Catarata.

Echeverría Jesús, Carlos. (2010) "El Papel de las Grandes Potencias con una Proyección Significativa en África Subsahariana", en La Importancia Geoestratégica del África Subsahariana. Monografías del CEDESEN n°117. *Centro Superior de Estudios de Defensa Nacional*. Ministerio de Defensa. España. Pp 63-96.

Hageraats, B. y Kotomska, M. (2008) "La Construcción de la Paz y la Guerra contra el Terrorismo: ¿Conflicto de Intereses?". *Revista Académica de Relaciones Internacionales*. GERI-UAM. Octubre, n° 9: 71-92.

Harmer, Adele y Macrae, Joanna. (2004) *Beyond the Continuum, the Changing Role of Aid Policy in Protracted Crisis*. Humanitarian Policy Group (RPG). Overseas Development Institute. Research Report 18, July. UK: ODI Published.

Kaldor, Mary. (2001) *Las Nuevas Guerras. Violencia Organizada en la Era Global*. Barcelona: Turquets Editores.

Krasner, Stephen. (1989) *Conflicto Estructural: el Tercer Mundo contra el Liberalismo Global*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

La Maisonneuve, Eric de. (1998) *La Metamorfosis de la Violencia. Ensayo sobre la Guerra Moderna*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

Lancaster, Carol. (2008) *George Bush's Foreign Aid, Transformation or Chaos?*. Center for Global Development. Washington, D.C: Bookings Institutions Press.

Leigh, Karen. (2011) "North Africa's Sahel: The Next Terrorist Hot Spot". *Times Magazine*. September 12th. Accesado el 12 noviembre de 2011. <http://www.time.com/time/world/article/0,8599,2092687,00.html>

Maiga, Soumeylou. (2010) "La Securite dans le Sahel: des enjeux Multiples, un Defi Commun". *African Journal for the Prevention and Combating of Terrorism*. African Center for the Study and Research on Terrorism. African Union. Argel, June: 17-24.

Mazzitelli, Antonio. (2006) *El Desafío de las Drogas, el Crimen Organizado y el Terrorismo en África Occidental y Central*. Real Instituto Elcano, España.

Mundy, Jacob. (2010) "Securitizing the Sahara". *Concern Africa Scholars Bulletin*. ACAS Bulletin 85: US Militarization of the Sahara-Sahel: Security, Space & Imperialism: 12-29.

Naciones Unidas. (2009) *Fortalecer la Alianza Mundial para el Desarrollo en una Época de Crisis*. Informe del Grupo de Tareas sobre el Desfase en el Logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, Nueva York.

Obi, Cyril. (2006) "Terrorism in West Africa: Real, emerging or imagined threats?". Institute for Security Studies. *African Security Review*, vol. 15, n° 3:87-101.

OECD. (2004) *Eligibility Issues for Conflict Prevention, Peace Building and Security*. París: Cad-OECD Press.

(2007) *Principios para el Compromiso Internacional en Estados Frágiles y en Situaciones de Fragilidad*. Comité de Ayuda al Desarrollo. París: Oecd Publicaciones.

(2010) *Development Aid at a Glance*. Statistics by Region, Africa. París: Cad-OECD Press.

(2010) *Security Implications of Climate Change in the Sahel Region*. Sahel and West Africa Club (SWAC). Paris: Swac/OECD Publications.

Okojie, C. y Shimeles, A. (2006) *Inequality in sub-Saharan Africa. The Inter Regional Inequality Facility*. Overseas Development Institute (ODI). London: University of Birmingham Publications.

Oxfam. (2006) *50 años de Pobreza, 50 años de Desarrollo*. Londres: Intermón Oxfam Publicaciones.

(2010) *Níger: la Crisis Alimentaria del Sahel vista de cerca. 1ª parte*. Coordinación de incidencia Política, Blog de Oxfam Internacional. Link: <http://blogs.oxfam.org/es/blog/10-08-02-niger-la-crisis-alimentaria-del-sahel-vista-de-cerca-parte-1> Accesado el 5 de noviembre de 2011.

Patrick, Stewart. (2009) “Impact of the Department of Defense Initiatives on Humanitarian Assistance”. Humanitarian Action Summit. *Prehospital and Disaster Medicine*, vol. 24, supplement 2: 238-243. Cambridge, Massachusetts.

PNUD. (2005) *Informe de Desarrollo Humano*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Madrid: Ediciones Mundi-Prensa.

(2006) *Informe de Desarrollo Humano: Escasez de Agua, Riegos y Vulnerabilidad*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Madrid: Ediciones Mundi-Prensa.

(2011) *Informe de Desarrollo Humano. Sostenibilidad y Equidad: Un Mejor Mundo para todos*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Madrid: Ediciones Mundi-Prensa.

Rotberg, Robert. (2009) “Disorder in the Ranks”. *Foreign Policy*. July-August, n°173:91.

Sailer, José. (2006) “Ayuda al Desarrollo y Seguridad: ¿Dos Agendas Incompatibles?”, *Revista Española de Desarrollo y Cooperación* n°17: 79-94.

(2009) “Los Vínculos entre la Agenda de Seguridad y la Ayuda al Desarrollo”. *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, n° 105: 11-35, septiembre-diciembre.

Sanahuja, José A. (2003) *La Cooperación al Desarrollo: entre la Globalización y la Guerra contra el Terrorismo*. Ponencia presentada en el Centro de Iniciativas de Cooperación al Desarrollo (CICODE), Universidad de Granada, España, 27 de noviembre.

(2005) *Seguridad, Desarrollo y lucha contra la Pobreza tras el 11-S: los Objetivos del Milenio y la Securitización de la Ayuda*. Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI). España.

(2009) “¿Más y mejor Ayuda?: los Objetivos del Milenio, la Declaración de París y las Tendencias en la Cooperación al Desarrollo”. Eikasía. *Revista de Filosofía*, año V, septiembre, n°28:125-161.

Syngenta. (2010) *The Sahel Region*. Foundation for Sustainable Agriculture. Link: <http://www.syngentafoundation.org/index.cfm?pageID=47> accesado el 1 de noviembre.

Tello, Ángel. (2007) *La Política Imperial. Un Pensamiento Estratégico desde América del Sur*. La Plata: Editorial de la Universidad Nacional de La Plata.

Tokatlian, Juan Gabriel. (2008) “La Construcción de un Estado Fallido en la Política Mundial: el Caso de las Relaciones entre Estados Unidos y Colombia”, *Análisis Político*, Bogota, septiembre/diciembre Vol. 21, n° 64: 1-38.

Transparency International. (2010) *Corrupción Perceptions Index 2010*. Germany: Transparency International Press.

UNEP (2010) *Climate Change and Variability in the Sahel Region: Impacts and Adaptation Strategies in the Agricultural Sector*. United Nations Environmental Programme. World Agroforestry Center. Nairobi: Unep/Icraf Publications.

Unodc. (2010) *The Globalization of Crime: A Transnational Organized Crime Threat Assessment*. New York: United Nations Publication.

Villaverde, J. Hageraats, B. (2009) *Terrorismo Internacional en África: La Construcción de una Amenaza en el Sahel*. España: Editorial Catarata.

Weitz, R. y Chow, E. (2010) *Rebuilding Diplomacy: Survey of Past Call for State Department Transformation*. Center for a New American Security. Washington DC: Cnas.

Emigración internacional y políticas de vinculación:

un estudio comparativo entre Argentina y Uruguay

International Emigration and linking policies: a comparative analysis between Argentine and Uruguay

Mg. Vanina Modolo

Doctoranda de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires-
Becaria CONICET,
vaninamodolo@gmail.com

Lic. Luciana Vaccotti

Doctoranda de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires-
Becaria CONICET,
lucianavaccotti@gmail.com

Este trabajo se realiza en el marco del Proyecto UBACyT titulado “La cuestión migratoria en la Argentina: procesos de transformación, integración regional, derechos y prácticas sociales”, Programación Científica 2011-2014.

Fecha de recepción:

21.11.11

Fecha de aceptación:

23.3.12

Resumen

Este trabajo se propone reflexionar sobre las políticas de vinculación con la emigración internacional a través del estudio comparativo de Argentina y Uruguay, en los que esta temática ocupa lugares muy distintos en la agenda política y, por ende, en las acciones implementadas en la materia. El trabajo se centra en los programas “Provincia 25” de Argentina y “Departamento 20” de Uruguay, con énfasis en las acciones implementadas por ambos países en el período reciente, y en el contexto de la problemática que representa la emigración internacional para ellos.

Palabras Clave: Emigración internacional - políticas públicas - vinculación - Argentina - Uruguay

Abstract

This article presents a comparative study of policies towards international emigration in Argentina and Uruguay. In each of them international emigration deserves unequal relevance in the political agenda and, therefore, in the actions implemented in terms of linking emigrated populations to homeland. The study focuses on two instruments, “Province 25” in Argentina, and “Department 20” in Uruguay, with emphasis on actions taken by both countries in recent times, and in the context of the problem that international migration represents for them.

Key Words: International emigration - public policies - links - Argentina - Uruguay

Transnacionalismo y vinculación

El estudio de los vínculos entre los migrantes y sus países de origen adquiere un lugar en la agenda académica a partir de la década de 1990, cuando comienza una superación del enfoque dicotómico que consideraba a los migrantes simplemente como individuos que abandonaban un país y llegaban otro, y se incorpora la noción contemporánea de transnacionalismo aplicada a la migración. Así, la migración comienza a ser pensada como un proceso transnacional, que involucra relaciones multivinculadas (*multi stranded*) entre los migrantes y las sociedades de origen y destino (Vono 2006; Levitt y Nyberg-Sorensen 2004).

Desde esta perspectiva se considera que las prácticas transnacionales de los migrantes llevan a la formación de campos o espacios sociales transnacionales, entendidos como conjuntos de relaciones sociales entre los migrantes y sus diversas formas de organización en las sociedades de destino con los gobiernos y grupos en las sociedades de origen. Estas nociones resultan clave para el estudio de las políticas de vinculación de los Estados con sus poblaciones emigradas, en tanto superan la perspectiva nacionalista que considera a los Estados como único marco de la vida social, planteando así nuevas interrogantes (Vono 2006; Faist 2005; Levitt y Glick Schiller 2004; Guarnizo, Portes y Haller 2002; Glick Schiller et al 1999).

La perspectiva transnacional constituye un marco de creciente aceptación para el estudio de las migraciones internacionales y sus efectos en las sociedades de origen y destino, en la medida en que proporciona una teoría para el desarrollo de tipologías y predicciones. Un importante número de investigaciones realizadas desde varias disciplinas académicas durante las últimas dos décadas años han analizado los vínculos sociales, políticos, económicos y culturales que establecen los migrantes con sus países de origen (Morales 2009; Morales, 2007; Escrivá 2009; Portes 2005; Guarnizo 2004; Guarnizo et al 2003; Pedone 2002; Glick Schiller et al 2001; Glick Schiller et al 1999, entre otras).

Aunque el tema de la vinculación de los emigrantes con su país de origen gana relevancia en la agenda de los países de la región desde comienzos del siglo XXI, las iniciativas orientadas tanto a conocer las formas en que los emigrantes se relacionan con el Estado y la sociedad de origen como a promover acercamientos entre éstos en relación a diversos temas, son más recientes (Vono 2006).

Además del rol de los migrantes como actores políticos, tanto en las sociedades de origen como de destino, las investigaciones que han abordado la dimensión política transnacional han enfatizado la importancia de las estrategias desarrolladas por los Estados de origen para vincularse con la población que reside fuera del país, promoviendo el lugar de la nación dentro de un campo social transnacional. En la actualidad existe una amplia literatura que busca contribuir a la reflexión en torno a las medidas adoptadas por los

Estados –en tanto actores transnacionales– para reforzar sus vínculos con su población emigrada, así como sobre el rol de éstos en la reproducción de sujetos transnacionales (Guarnizo y Smith 1998). Algunos de los debates que tienen lugar en este campo –y que resultan especialmente relevantes para el tema de este artículo– tienen que ver con la posibilidad de considerar a las iniciativas de vinculación como “políticas”, así como con los motivos de este creciente interés de los Estados por reforzar los vínculos con las comunidades de nacionales en el exterior (Moraes 2009).

Los impactos de la emigración en los países de origen han ocupado un lugar periférico en el debate en torno a las políticas migratorias, y los gobiernos de estos países, en general, han mantenido una actitud pasiva con respecto a los emigrantes y sus derechos. Con algunas excepciones puntuales, las gestiones orientadas a proteger los derechos de los emigrantes –en un marco de creciente presencia del tema de los derechos humanos de los migrantes en la agenda internacional– recién comienzan a ganar relevancia a partir de la última década del siglo XX, con iniciativas bilaterales y multilaterales, entre ellas la adopción de la Convención Internacional sobre la Protección de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares por parte de la Organización de las Naciones Unidas (1990). Paralelamente se asiste a una intensificación de la discusión sobre políticas de migración y desarrollo, que buscan que la migración se traduzca en beneficios económicos tanto para los países de origen como de destino. En este sentido, se han realizado numerosas reuniones internacionales orientadas a incluir temas migratorios en acuerdos de cooperación internacional. Asimismo, la Asamblea de la Organización de las Naciones Unidas de 2005 incorpora el tema de migración y desarrollo en su agenda, destacándose el tema de las remesas y la migración calificada (Cabella y Pellegrino 2007).

Emigración internacional en Argentina y Uruguay

Los efectos de las migraciones internacionales alcanzan actualmente a todo el planeta, diversificando los rasgos identificatorios de las sociedades posindustriales, en el marco de una tendencia global de concentración de movimientos migratorios entre países en vías de desarrollo y países desarrollados. La Organización de las Naciones Unidas estimó que el número de migrantes alcanzó a 191 millones en 2005, 115 millones de los cuales se dirigían hacia países desarrollados y 75% de los cuales se concentraban en sólo 28 países (Cabella y Pellegrino 2007).

En este escenario, la discusión sobre políticas migratorias ha evolucionado hacia la “gobernabilidad de la migración”, buscando superar la contradicción entre el proyecto de libre circulación de capital y de mercancías y el estricto control impuesto por las legislaciones nacionales a la instalación de trabajadores inmigrantes en sus territorios, para evitar conflictos surgidos de la competencia entre trabajadores nacionales e inmigrantes, el tráfico de personas y la sobre-explotación de los trabajadores migrantes en situación irregular, así como otros fenómenos como los nacionalismos y la xenofobia. La

región no se encuentra ajena a esta discusión, que desafía visiones tradicionales en torno al “control” migratorio y la defensa de la soberanía, y evidencia las contradicciones y tensiones inherentes a la presente etapa de la globalización (Martínez Pizarro 2001).

Argentina

En Argentina, la emigración internacional aparece como una tendencia creciente a partir de la década de 1960 (Pellegrino 2003a). Las estimaciones disponibles señalan que hacia 1970 el volumen de argentinos residentes en el exterior no superaba los 150.000, ascendiendo a 290.000 una década después (Gurrieri 1982). El stock de emigrantes correspondientes al período 1955-1984 oscila entre 499.000 y 609.000, lo que corresponde entre un 1,8% y un 2,2% de la población total del año 1980 (Bertoncello y Lattes 1986). Pellegrino sostiene que la emigración internacional constituye una tendencia estructural entre los sectores medios y medios altos con niveles educativos altos de la sociedad argentina (Pellegrino, 2003a).

Una estimación de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) de 2008 sostiene que el stock actual de emigrantes argentinos asciende a 806.369 personas, que representan un 2,1% de la población total del país. Los principales países de destino de los argentinos son: España (229.009), Estados Unidos (144.023), Paraguay (61.649), Chile (59.637), Israel (43.718), Bolivia (36.261), Brasil (25.826), Uruguay (23.943), Canadá (14.877) e Italia (11.576) (OIM, 2008). Pellegrino también señala que la preocupación por la emigración internacional se debió a sus aspectos cualitativos, fundamentalmente asociados a la calificación de la población que abandonaba el país, que se caracterizó por elevados niveles educativos, así como por una fuerte presencia de profesionales y técnicos. La emigración internacional se masificó en la década de 1970 -debido principalmente a la represión política y al aumento del desempleo- extendiéndose a un espectro más amplio de ocupaciones (Pellegrino 2003a).

Uruguay

La emigración internacional constituye una tendencia estructural de la población uruguaya en el siglo XX y la primera década del siglo XXI, como señalan los saldos migratorios negativos que se observan a partir de 1963. Se estima que durante el período 1963-1985, Uruguay tuvo un saldo migratorio negativo de 310.000 personas (12% de la población media del período y 20% de la población económicamente activa). La emigración de este período se vio fundamentalmente motivada por el estancamiento económico y las limitaciones del modelo de desarrollo del país, así como por la inestabilidad política y social que culminó en la instalación de la dictadura en 1973 (Pellegrino, 2003b). Pellegrino (2009) afirma que, *grosso modo*, se puede estimar el volumen de personas nacidas en Uruguay que actualmente reside fuera del país en 600.000, lo cual representa un 18% del total de la población.

Los principales destinos de la emigración de la década de 1970 fueron Argentina, Estados Unidos, Australia, Brasil, y España (Pellegrino, Vigorito y Macadar 2003), mientras que en los flujos más recientes se observa un aumento de la importancia Estados Unidos, España y otros destinos de larga distancia (Cabella y Pellegrino 2007; Pellegrino 2006). En el año 2000, las principales concentraciones de uruguayos se encontraban en Argentina, Estados Unidos, Brasil y España (87% de la población nacida en Uruguay y censada en otros países) (Pellegrino, Vigorito y Macadar 2003).

El nivel educativo de los emigrantes del período es más elevado que el de la población que reside en Uruguay, aunque existen variaciones de acuerdo a los países de destino. La selectividad de los emigrantes aparece relacionada a la distancia de los países de destino así como a las características de sus mercados de trabajo (Cabella y Pellegrino 2007; Pellegrino 2006, 2003a)

Políticas públicas de vinculación en Argentina y Uruguay

Argentina

En Argentina, la preocupación institucional por la población emigrada surge recién a mediados del siglo XX (Novick 2007). Las primeras acciones en materia de vinculación con la emigración datan de la década de 1960. Así, en 1965 se crea la Comisión Especial de Estudio de la Migración de Científicos, Profesionales, Técnicos y Obreros altamente calificados¹. Años más tarde, en el Plan Trienal para la Reconstrucción y Liberación Nacional (1973-1977) aparece un capítulo dedicado a la formulación de una política referida a la emigración de argentinos concebida como un problema.

En 1984, se crea la Comisión Nacional para el Retorno de los Argentinos en el Exterior, como órgano asesor del Poder Ejecutivo. En el marco de la misma, se difunde información sobre facilidades a retornantes: descuentos para transporte de efectos personales, reconocimiento y validez de estudios cursados en el exterior, títulos obtenidos en el exterior, amnistía a los desertores del servicio militar obligatorio e ingreso libre de gravámenes de efectos personas y del hogar, entre otras.

En 2003 surge el Programa R@ICES (Red de Argentinos Investigadores y Científicos en el Exterior), dependiente del Ministerio de Educación de la Nación, cuyo propósito era el de impulsar el vínculo con investigadores argentinos residiendo en el exterior, promover su permanencia en el país y fomentar el retorno de aquellos interesados en desarrollar sus actividades en Argentina.

Calvelo (2007) sostiene que estas medidas se limitan al abordaje de perfiles emigratorios específicos (como la emigración altamente calificada), o a facilitar el retorno

de la emigración forzada. No obstante, se observa una medida de carácter general: el otorgamiento del derecho al voto desde el exterior. La Ley 24.007² de 1991 establece la condición de elector nacional para los ciudadanos argentinos residentes fuera del territorio nacional. Éstos deben estar inscriptos en el Registro de Electores Residentes en el Exterior³, y se tiene en cuenta el último domicilio acreditado en la Argentina para determinar el distrito al cual se le adjudicarán los votos emitidos. Estimaciones recientes de la Dirección Nacional de Migraciones ubican el volumen de argentinos que residen en el exterior en 1.053.000, cifra muy superior al padrón electoral de varias provincias argentinas. No obstante, la participación electoral de éstos ha sido escasa y decreciente⁴. El decreto presidencial 254/2009 facilita la votación de los argentinos que residen en el exterior al permitir a los consulados habilitar mesas electorales. Según información de la Cancillería, el número de mesas electorales pasó de 114 en 2009 a 200 en 2011. El padrón electoral confeccionado de cara a las elecciones nacionales de octubre de 2011 incluye a 50.479 votantes inscriptos⁵.

Más allá de las medidas mencionadas, la normativa que le brinda un encuadre legal a la problemática de la emigración internacional es la Ley de Migraciones 25.871 de 2004⁶. Esta ley dedica tres artículos al tema emigratorio. El artículo 102⁷ insta a la firma de convenios con países de destino de la emigración argentina para garantizar mejores condiciones en materia de derechos laborales y seguridad social a los emigrantes. Asimismo, faculta al Poder Ejecutivo a tomar medidas de suspensión de beneficios contra los nacionales de países que impongan medidas que afecten el principio de reciprocidad.

Por su parte, el artículo 103⁸ facilita la introducción de efectos personales (vehículos, bienes muebles y bienes destinados a su actividad laboral) por parte de aquellos ciudadanos que desean retornar a sus respectivos países luego de dos años de residencia en el exterior. El Decreto Reglamentario aclara que la Dirección de Aduanas será la autoridad competente, y que quienes hayan gozado de este beneficio sólo podrán acogerse nuevamente a él después de transcurridos siete años, a partir de la fecha del acto administrativo por el que fue acordado.

Por último, el artículo 104⁹ dispone que las embajadas y consulados de la República Argentina deben contar con los servicios necesarios para informar a los argentinos en el exterior de las franquicias y demás exenciones para retornar al país.

Provincia 25

En 2007 se crea el programa Provincia 25¹⁰ –en referencia a la organización administrativa y política del país en 24 provincias– bajo la competencia del Ministerio del Interior. El principal objetivo del programa es fortalecer los vínculos y la comunicación del Estado con los argentinos residentes en el exterior. Así, se propone garantizar el ejercicio de sus derechos políticos, promover su integración y la unificación de su representación,

asistirlos en las gestiones públicas que sean competencia de este Ministerio y fortalecer los vínculos entre éstos y el Estado argentino.

Las principales líneas de acción están relacionadas con el ejercicio de los derechos electorales, la creación de institutos de representación de las comunidades de argentinos residentes en el exterior, promoviendo la integración de los mismos, la búsqueda de la representación parlamentaria específica de la población de Provincia 25, la facilitación de la gestión de documentación, el resguardo y la asistencia a los argentinos en el exterior en sus derechos sociales, el desarrollo y la implementación de herramientas de comunicación con la población de la Provincia 25, y la generación de la información necesaria sobre la población de Provincia 25, a fin de lograr una gestión eficaz de la política de vinculación¹¹. Como sostiene Pazos (2009:133), este programa “constituye una forma novedosa de enfocar el problema y las posibles alternativas para la vinculación con los nacionales en el exterior, diferente de todas las precedentes, que aportaron conocimiento e información sobre el tema, pero no lograron su real participación”.

A partir de la creación de este programa se ha llevado a cabo una serie de acciones. En mayo de 2008 se firma un Acta Acuerdo con IBM Argentina para el desarrollo del Programa “Volvé a Casa” para difundir las necesidades del mercado local en la industria informática entre los profesionales científicos argentinos comprendidos en la población objetivo del Programa Provincia 25, con el objetivo de integrarlos a la comunidad científica nacional. IBM se comprometió a aportar el material informativo del Programa “Volvé a Casa” y la Subsecretaría de Desarrollo y Fomento Provincial difundirá entre los científicos y tecnólogos argentinos radicados en el exterior a través del portal y la red del Programa Provincia 25 las posibilidades laborales y de investigación que IBM ponga a disposición.

En noviembre de 2008, a través del Programa Provincia 25 se firma un Convenio entre el Ministerio del Interior y el Banco de la Provincia de Buenos Aires por el cual el Banco dispone una atención especializada para los argentinos residentes en el exterior, considerando, entre otros servicios y beneficios, grupos de afinidad vinculados al envío de remesas desde el exterior, acceso a créditos en casos de repatriación, y una serie de productos y servicios financieros y no financieros adecuados a su situación específica y a las posibilidades que ofrece el mercado local. Entre sus objetivos específicos se encuentran el de implementar y consolidar sistemas de transferencias de fondos eficientes, seguros y en condiciones accesibles y propiciar la adecuación de otros productos y servicios que ayuden a facilitar la reinserción local y la de sus familias, poniendo los servicios bancarios formales a su alcance. A raíz de este Convenio se lanza “Provincia Ahorro 25” que consiste en una serie de instrumentos financieros tales como una Caja de Ahorros en pesos (cuenta habilitada para recibir transferencia desde el exterior, adherir débitos automáticos de impuestos y servicios de los bienes en el país, y acceso a las cuentas

por intermedio del servicio de *home banking*, para consultas de saldos, movimientos y pago de impuestos y servicios), tarjeta Visa débito para los titulares de la cuenta y los adicionales que ellos designen, con uso tanto en cajeros automáticos de nuestro país y del exterior como en comercios adheridos a la marca Visa, caja de ahorro en dólares y el servicio de transferencias de fondos desde otros bancos corresponsales en el exterior¹². Además, se estableció un canal de consultas específicas con el Área Internacional de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) y se gestionó la ampliación de acuerdos internacionales en la materia.

En diciembre de 2009 se llevó a cabo el segundo Encuentro de Argentinos en el Exterior bajo el lema “Por la Ampliación de la Nación”, organizado por el programa Provincia 25. En la jornada se debatieron varios ejes, incluyendo las experiencias de argentinos en el exterior, el ejercicio del derecho al voto, el proyecto de ley de creación del distrito electoral exterior, la representación parlamentaria, la problemática de los científicos y profesionales en el exterior, la seguridad social, el envío de remesas, las propuestas de inversión, la Universidad Virtual de Quilmes y la Unidad Bicentenario, entre otros. Al encuentro asistieron ciudadanos argentinos residentes en 22 países, como Alemania, Brasil, Bolivia, Colombia, España, Estado Unidos, Francia, Guinea Ecuatoriana, Holanda, Islandia, Italia, Irlanda, Libia, México, Paraguay, Rep. Dominicana, Suecia y Suiza. El encuentro también contó con la participación de funcionarios públicos, docentes e investigadores.

Como surge de lo ya expuesto, uno de los temas principales que trabaja el programa es la asistencia a quienes desean retornar al país, para que la transición y las condiciones sean lo menos traumáticas posibles. Para ello, se elaboró una Guía para Argentinos que desean retornar, con una serie de consejos prácticos¹³.

En relación con uno de los objetivos prioritarios del Programa, se apoyó desde diversos sectores el proyecto de ley presentado por el diputado Ariel Pasini¹⁴ para la creación de un distrito exterior, que habilite una representación parlamentaria de cinco diputados por los argentinos residentes en el exterior. El proyecto busca la modificación del inciso 1 del artículo 39 del código electoral nacional (Ley 23.298).

Uruguay

Basándose en Supervielle (1989), Taks (2006) señala algunas de las principales características de las políticas migratorias del siglo XX en Uruguay, afirmando que las mismas: a) se orientan al control de procesos inmigratorios; b) se centran en tres objetivos: poblacional, económico y político; c) se basan en tres modelos: intentos de colonización agrícola, incentivo a artesanos urbanos especializados, e inmigración de personas altamente calificadas; y d) se orientan a la restricción de ingreso/expulsión de personas y grupos contra-hegemónicos y militantes (durante los períodos de autoritarismo, 1930-

1935 y 1970-1984). Por su parte, Aguiar (en Taks 2006) sostiene que entre 1976 y 1985 las políticas públicas se caracterizaron por un escaso nivel de intervención y atención a los procesos migratorios.

Esta situación se modifica a partir de la década de 1980. En 1985 se crea la Comisión Nacional de Repatriación, orientada a coordinar los esfuerzos de organismos públicos y organizaciones no gubernamentales que buscaban la reinserción de los uruguayos que retornaban al país tras la dictadura. A nivel de la sociedad civil, las principales entidades que trabajaron con esta comisión oficial fueron la Comisión Nacional para el Reencuentro de los Orientales (1984) y el Servicio Ecuménico de Reinserción (1985). Notaro señala que la creación de esta comisión marca un cambio en la política migratoria del país, que pasa de promover la inmigración a priorizar el retorno de emigrantes. Ya en ese entonces, expertos consideraron que la emigración de uruguayos aumentaría por razones estructurales, abriendo dos posibles caminos: considerar la emigración de uruguayos como un fenómeno coyuntural o tomarla como una constante de los próximos veinte años; esto último señalaría la importancia de definir una política orientada a salvaguardar la identidad nacional y aprovechar los escasos recursos disponibles de la manera más adecuada posible (Notaro en Taks 2010, 2006). No obstante, estos cambios no fueron significativos, sino más bien intervenciones puntuales, visualizándose a la política económica como principal instrumento de retención. Esta visión persiste hasta comienzos del siglo XXI, confirmando la inexistencia de políticas migratorias que aborden el fenómeno de la emigración internacional, que es considerado “de naturaleza económica” (Supervielle en Taks 2006).

Este panorama comienza a transformarse en 2001, con la puesta en marcha del Programa de Vinculación con Uruguayos Altamente Calificados residentes en el Exterior, promovido por la Universidad de la República, el Ministerio de Relaciones Exteriores, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Fondo de Población de Naciones Unidas (UNFPA). Ese año se crea por decreto la Comisión Nacional para la Vinculación con los Uruguayos Residentes en el Extranjero y un Comité Asesor de la Comisión, y comienza a sesionar una comisión parlamentaria para el estudio de respuestas legislativas a la problemática de la emigración. En 2002 se nombran los integrantes del Comité Asesor y comienzan a realizarse reuniones con migrantes, quienes proponen que el programa de vinculación no se reduzca a los “altamente calificados”. El programa de vinculación se instrumenta entre 2001 y 2004 mediante un sitio web, una base de datos de 3000 registros voluntarios, un boletín informativo y la realización de talleres y reuniones anuales en Uruguay. En 2003, el comité asesor eleva a la Comisión Nacional un informe de evaluación y recomendaciones, que incluye más de cuarenta acciones orientadas a avanzar en la formulación de una política de estado en materia de vinculación con los uruguayos residentes en el exterior. Este documento resulta fundamental para com-

prender los antecedentes inmediatos de las acciones actuales en materia de vinculación con los uruguayos que residen en el exterior (Taks 2006). Los principales ejes de estas recomendaciones son: a) la creación de la Dirección General para la Comunidad de Uruguayos en el Exterior; b) el fortalecimiento del servicio consular; c) la promoción del intercambio científico y tecnológico; d) la promoción de la cultura y de la identidad nacional; e) la dinamización del intercambio económico y comercial; e) la generación de información sobre el tema migratorio, f) los apoyos a los compatriotas radicados en el exterior; g) el ejercicio de la ciudadanía por parte de la población emigrada; h) la revisión de la nacionalidad; i) la promoción de instancias de intercambio.

Si bien, como se expuso brevemente, Uruguay da inicio a un proceso de revisión de su política migratoria- con especial énfasis en las estrategias de vinculación con los emigrantes- a partir del período de transición democrática, éste adquiere mayor intensidad durante el primer año de la primera gestión del Frente Amplio (2005), cuyo programa hace referencia al problema migratorio del Uruguay como nación, vinculado a los principales ejes del denominado “proyecto nacional de desarrollo productivo sustentable”. Taks (2006) sostiene que la nueva política migratoria implementada por el gobierno frenteamplista puede analizarse en función a los siguientes ejes: a) la retención de población y el retorno de los emigrantes; b) la vinculación con los uruguayos que residen en el exterior; y c) la promoción de la inmigración de no-uruguayos. El Programa 2010-2015 del Frente Amplio confirma estos ejes prioritarios de la política migratoria uruguaya, afirmando que “El país todo debe reflexionar sobre esta emergencia [el fenómeno migratorio como problema demográfico en Uruguay], y para eso debe atender tres aspectos: la emigración/ migración/retención, la vinculación con los ciudadanos uruguayos en el exterior y la creación de condiciones para el retorno”¹⁵.

Departamento 20 y Consejos Consultivos

Si bien el programa de vinculación surge en 2001, como una apuesta del gobierno anterior y otras entidades y organismos, la primera administración del Frente Amplio reformula algunas prioridades del vínculo entre el Estado-nación y la población emigrada, con una apuesta al vínculo político y la participación ciudadana como principales objetivos de las acciones en esta materia. En 2005 se crea la Dirección de Asuntos Consulares y de Vinculación con los Uruguayos en el Exterior- denominada Departamento 20- en la órbita del Ministerio de Relaciones Exteriores. La denominación simbólica de Departamento 20- en relación a la división político-administrativa de Uruguay en 19 departamentos- señala el interés del gobierno en promover e institucionalizar canales oficiales de comunicación y vinculación entre el gobierno y los uruguayos que residen en el exterior. Esta propuesta se basa en tres elementos centrales: a) la creación de Consejos Consultivos en cada país donde haya una comunidad de uruguayos y representación del Servicio Exterior; b) la creación de un registro consular voluntario de emigrantes; y c) el aumento de la eficiencia del Servicio Exterior.

Algunas de las medidas llevadas a cabo por el Departamento 20 hasta la fecha han sido las siguientes¹⁶: realización de “Operativos Celestes” (emisión de cédulas de identidad) en varias ciudades donde residen colectividades de uruguayos; implementación de mecanismos para el abaratamiento del envío de remesas; pago de jubilaciones y pensiones en el extranjero con la tarjeta VISA-BROU; lanzamiento de programa televisivo sobre la emigración uruguaya; experiencia piloto de cooperativas de vivienda para retornados; beneficios en telecomunicaciones; programa para uruguayos altamente calificados; acuerdo con la Intendencia de Montevideo para el envío gratuito de las partidas del Registro Civil; entre otras.

De acuerdo al sitio web del Departamento 20, los Consejos Consultivos constituyen organismos de la sociedad, que no responden ni están subordinados al Estado. Su principal objetivo es la unión de la colectividad uruguaya en los distintos países, en particular en aquellos en los que existe una representación del Servicio Exterior uruguayo. La única condición para la participación en los Consejos Consultivos es la ciudadanía uruguaya, siendo por tanto espacios abiertos a la pluralidad de posiciones políticas, religiosas, filosóficas, etc. El reconocimiento de los Consejos Consultivos como interlocutores legítimos del Estado uruguayo sólo requiere de dos condiciones: la inclusión de la totalidad de la colectividad uruguaya en el lugar que manifiesta su voluntad de participar y el respeto a una forma de funcionamiento democrático y transparente, que se exprese en elecciones periódicas de sus autoridades, funcionamiento abierto y cristalino, rendición de cuentas, etc. Cada Consejo Consultivo debe definir su estatuto de funcionamiento, su aprobación y puesta en práctica, en el entendido de que el relacionamiento con los nacionales que residen en el exterior debe ser flexible y respetar la auto-organización de las colectividades, con el objetivo de garantizar su protagonismo autónomo y activo. En este sentido, la participación en los Consejos Consultivos debe ser voluntaria, y sus estatutos de funcionamiento y agendas de actividades, autónomos y flexibles, únicamente limitados por las condicionantes ya mencionadas.

Los Consejos Consultivos no reemplazan al Servicio Exterior ni determinan su estructura de funcionamiento, sino que constituyen instancias ciudadanas para la manifestación de intereses, propuestas, demandas o sugerencias a las autoridades consulares. En lo que respecta a su agenda de prioridades y programa de realizaciones, los Consejos Consultivos son plenamente resolutivos y no deben rendir cuentas de sus acciones más que a sus integrantes. Las autoridades del Departamento 20 también manifiestan en su sitio web la intención de que, una vez que se reconozcan los derechos políticos que actualmente no se pueden ejercer desde el exterior del país, los Consejos Consultivos puedan contribuir a la promoción de la democracia. Una condición de los Consejos Consultivos es el Registro de Nacionalidad y Ciudadanía, a través del cual se pretende reafirmar la vinculación de los uruguayos del exterior, generando “(...) una formalidad con valor jurídico y vinculante que va mucho más allá que el interés por conocer el

número y las características de la diáspora. Además de proporcionar información en tal sentido, a través del registro se persigue alentar esa reafirmación de la nacionalidad en la nueva ingeniería institucional que implica el Departamento 20¹⁷. Las competencias de los Consejos Consultivos pueden ser muy amplias, comenzando con el mejoramiento del Servicio Exterior desde su papel de referentes de la sociedad civil en los distintos países. Además de este rol de control ciudadano, los Consejos Consultivos son espacios para la interacción entre miembros de una colectividad, con miras al intercambio cultural, la promoción del comercio y otras actividades económicas, la creación o mejoramiento de servicios, etc¹⁸.

De acuerdo a información del Departamento 20, a la fecha han sido creados más de 40 Consejos Consultivos, 20 de los cuales se encuentran en Argentina, Brasil, España y Estados Unidos. Hasta el momento se realizaron 3 encuentros de Consejos Consultivos (en 2006, 2007 y 2009), en los que participaron representantes de todo el mundo. El III Encuentro Mundial de Consejos Consultivos se realizó entre el 30 de marzo y el 4 de abril de 2009 en Montevideo. Participaron representantes de los Consejos Consultivos de Buenos Aires, Mar del Plata, Córdoba, Pelotas, Porto Alegre, Florianópolis, Asunción, Santiago de Chile, Puerto la Cruz, Valencia, Ciudad de México, Bajío mexicano, Orange-Dover-Elizabeth-Manhattan, Québec, Cataluña, Tenerife, París, Gottemburgo, Sydney, Ilawarra y Melbourne. Algunos de los temas que se destacaron en la agenda del último encuentro fueron: la reglamentación de los Consejos Consultivos, la forma de comunicación entre la Dirección General para Asuntos Consulares y Vinculación y los Consejos Consultivos, la Oficina de Retorno y Bienvenida, la implementación de la “Tarjeta Celeste”, los Operativos Cédula de Identidad, los convenios firmados por Uruguay con otros países en materia de previsión social, el recientemente instrumentado proyecto que facilita el envío de partidas de registro civil a los uruguayos que las requieran desde el exterior y la inclusión del Departamento 20 en los programas de estudio de la Enseñanza Primaria. La Declaración Final emitida por los Consejos Consultivos “(...) reafirma los valores fundacionales expresados desde el Primer Encuentro de la Patria Peregrina, sobre los cuales seguimos y queremos seguir construyendo nuestros espacios de participación ciudadana. Sentimos reafirmada nuestra autonomía y el reconocimiento como legítimos representantes de los uruguayos en el exterior.”¹⁹ Por su parte, la Declaración Conjunta realizada por el Departamento 20 y los Consejos Consultivos presentes “(...) ratifica el compromiso con el proyecto del Departamento 20 y la aplicación de las políticas del Estado hacia los uruguayos residentes en el exterior y expresa que el desarrollo de este emprendimiento significa reafirmar el propósito en la ejecución de un camino de inclusión y amplificación de nuevos espacios para la práctica de la participación democrática y construcción de ciudadanía”²⁰.

Sin embargo, el proceso de constitución de los Consejos Consultivos en los cuatro países en los que residen las principales comunidades de uruguayos (Argentina, Brasil, Es-

paña y Estados Unidos²¹) ha sufrido algunos obstáculos, que remiten, por un lado, a los rasgos específicos del asociacionismo anterior a esta iniciativa en cada uno de los países, y por otro, a las características sociodemográficas y los motivos de la emigración de los uruguayos residentes en esos países. En el caso de los uruguayos residentes en España, Moraes (2009) sostiene que el proceso de constitución de los Consejos Consultivos ha estado marcado por el temor a una institucionalización “desde arriba”, ante lo cual se ha constituido un Comité por el Estatuto de los Ciudadanos Uruguayos en el Exterior, encargado de proponer mecanismos de coordinación entre las asociaciones y las formas organizativas propuestas por el gobierno uruguayo.

En el marco de este proceso de reconceptualización de la política migratoria uruguaya, en enero de 2008 se sanciona una nueva Ley de Migraciones (No 18.250) en Uruguay²². La formulación de esta ley busca adecuarse a los estándares internacionales del derecho internacional de los derechos humanos, aunque mantiene ciertas limitaciones marcadas por una concepción de seguridad en lo que respecta a las disposiciones sobre trata y tráfico de personas, frente a una realidad regional que avanza en materia de políticas de prevención de estos delitos (Taks 2010).

En materia de protección de los uruguayos que residen en el exterior, el artículo 71²³ de la ley establece que el Estado uruguayo buscará suscribir convenios con los Estados en los que residen nacionales uruguayos, con miras a garantizarles la igualdad de trato con los nacionales de esos Estados. En la misma línea, el artículo 72²⁴ dispone que el Poder Ejecutivo podrá suspender los beneficios que brinda la ley a los nacionales de los Estados que impongan restricciones a los uruguayos que se encuentren en su territorio con ánimo de permanencia, en atención al principio de reciprocidad.

En lo que respecta específicamente a la política nacional de vinculación y retorno de la emigración, el artículo 73²⁵ de la ley dispone que la formulación de la misma esté a cargo del Ministerio de Relaciones Exteriores, a través del Departamento 20. Esta dependencia será la encargada de planificar, programar y ejecutar esta política a en el exterior a través del Servicio Exterior de la República, tomando en cuenta las sugerencias de los Consejos Consultivos.

El aspecto más relevante a tener en cuenta en el marco de este trabajo es que esta nueva normativa consolida a las iniciativas de vinculación con los uruguayos que residen fuera del país, y a los Consejos Consultivos en particular, como política de Estado. Así, el artículo 74 de la ley establece que “Los Consejos Consultivos son organizaciones representativas de los uruguayos residentes en el exterior cuyo cometido central será la vinculación con el país en sus más diversas manifestaciones. La organización y funcionamiento de los mismos se sustentará sobre la base de principios democráticos y la forma organizativa que establezca la reglamentación. El Servicio Exterior de la República, a

través de sus misiones diplomáticas y oficinas consulares, los reconocerá como tales y brindará, dentro del ámbito de sus competencias, el apoyo que le sea requerido” (artículo 74 de la Ley No 18.250).

La ley también incluye disposiciones en materia de facilidades a aquellos ciudadanos uruguayos que deseen retornar al país tras haber residido en el exterior durante más de dos años (artículo 76 de la Ley 18.250)²⁶ (Vaccotti 2011).

Si bien el Programa 2010-2015 del Frente Amplio reconoce que los Consejos Consultivos “todavía no han logrado concretar las dimensiones que se les dio en la propuesta inicial”²⁷, insiste en la profundización de las estrategias de vinculación con los uruguayos que residen fuera del país, afirmando que “en un segundo período se elaborará un ‘Plan nacional para los uruguayos residentes en el exterior’ que continúe y profundice estas propuestas ya iniciadas, retomando su espíritu original, proyectándose en el tiempo un marco plural y transversal que involucre, a su vez a los países de acogida”²⁸.

Conclusiones y reflexiones finales

Como indican los datos brevemente expuestos en este trabajo, la emigración internacional no representa la misma problemática para Argentina y Uruguay. Aunque las grandes tendencias de la emigración internacional coinciden a grandes rasgos en ambos países, la importancia relativa de este fenómeno es mucho mayor en el caso uruguayo (frente a una importancia relativa mayor del fenómeno de la inmigración internacional en Argentina) representando así un problema demográfico de gran visibilidad y creciente presencia en la agenda política de Uruguay.

Si bien se observan diferencias significativas entre las estrategias llevadas a cabo por estos Estados para abordar el fenómeno de la emigración internacional, especialmente en términos de vinculación con las comunidades de emigrantes, es posible sostener que en ambos casos éstas no han sido sistemáticas ni integrales, al menos hasta el período reciente, en el que también se aprecian diferencias sustanciales entre ambos enfoques. Aunque se registran iniciativas aisladas- a partir de la década de 1960 en Argentina y de 1980 en Uruguay- es sólo en el período reciente que se observa un conjunto de acciones coordinadas orientadas a reformular el vínculo entre estos Estados y sus comunidades de emigrantes, en ambos casos con una clara apuesta a la participación ciudadana de los emigrantes y a la democracia representativa, aunque con diferentes matices y énfasis. La principal medida adoptada específicamente en materia de vinculación con la emigración internacional es la creación del programa Provincia 25 en Argentina y del Departamento 20 y los Consejos Consultivos en Uruguay.

Sin embargo, ambas iniciativas presentan diferencias. En lo que respecta a la consolidación normativa de ambas iniciativas, se observa que mientras que en Argentina, la for-

mulación de una ley migratoria que contempla medidas concretas para el abordaje de la vinculación con la emigración (2004) precede a la creación del programa Provincia 25 (2007) y, por ende, no lo incluye, en Uruguay el proceso se da a la inversa: el Departamento 20 y los Consejos Consultivos surgen en 2005 y son posteriormente consolidados mediante su inclusión en la ley migratoria sancionada en 2008, fuertemente inspirada en la normativa argentina, que es considerada pionera en muchos aspectos, principalmente en lo que respecta al tratamiento de la inmigración internacional.

En relación a esto último, se observan dos grandes similitudes en lo que respecta a las disposiciones en materia de tratamiento de la emigración internacional incluidas en ambas leyes: el fomento a la suscripción de convenios con países donde residan nacionales con miras a garantizarles mejores condiciones de vida, y las facilidades para aquellos nacionales que decidan retornar al país.

Es fundamental destacar que ambos marcos normativos para la gobernabilidad de la migración merecen un análisis en mayor profundidad, especialmente desde una perspectiva de derechos, que incluya, por ejemplo, un seguimiento de los contenidos de los convenios firmados con otros países, que incluyan disposiciones en materia de protección de los derechos de los emigrantes.

En el caso de Argentina, la Ley 25.871 de 2004 ha recibido gran atención, en virtud de los importantes avances que representa, especialmente en lo que refiere al tratamiento de la inmigración internacional, tema que ostenta- y que ha ostentado históricamente- un lugar significativamente más relevante que la emigración internacional en la agenda política del país.

Las transformaciones brevemente expuestas en la política de vinculación de ambos Estados se enmarcan en tendencias que datan de la década de 1990, aunque su presencia en la agenda internacional sólo se observa a partir de la década de 2000. Las estrategias de vinculación de los Estados con las comunidades de emigrantes han sido abordadas fundamentalmente desde la perspectiva transnacional, aunque los estudios sobre los casos argentino y uruguayo aún son escasos.

En este sentido, un primer elemento a analizar tiene que ver con la participación de los emigrantes en el proceso de definición y ejecución de la política de vinculación. Mientras que en Argentina no se observa una fuerte participación de los migrantes en la formulación e implementación de la política de vinculación, en Uruguay sí se registra este tipo de participación, incluso desde iniciativas anteriores a 2005, como, por ejemplo, en el Comité Asesor de la Comisión Nacional para la Vinculación con los Uruguayos Residentes en el Extranjero (2001). No obstante, en ambos casos se carece de estudios que aborden estos procesos de definición e implementación de políticas de vinculación que privilegien una mirada a las formas de participación de los migrantes en las mismas.

Más allá de esta precisión, es posible sostener que a partir del surgimiento de estas iniciativas se amplía el marco formal para la participación de los emigrantes en la definición de las prioridades de la política de vinculación de ambos Estados, aunque más explícitamente en el caso uruguayo, con la creación y posterior consolidación normativa de los Consejos Consultivos. Sin embargo, por el momento no existen estudios que analicen el funcionamiento de estos programas desde su creación hasta la fecha, ni la posibilidad de considerarlos como espacios transnacionales consolidados. En relación a esto último, sería interesante analizar cuáles han sido las acciones y propuestas surgidas de estos espacios en relación a ambos estados, de qué forma pueden clasificarse, y cómo se vinculan con las características sociodemográficas de los participantes y los motivos y expectativas de dicha participación.

En esta misma línea, y como ya fue mencionado anteriormente, las relaciones transnacionales surgen del interés de los migrantes de sobreponerse a diversas situaciones de subordinación en los países de origen y destino (Portes 1999), por lo que resulta relevante indagar acerca de las trayectorias de participación/asociación- tanto en Argentina y Uruguay como en los países de destino- de las personas que participan en estos espacios. En esta línea, sería interesante preguntarnos por qué estas personas eligen participar en estos espacios, ya sea como alternativa a espacios de participación ciudadana más tradicionales de la emigración de estos países, o en simultáneo a los mismos, y cuáles son sus motivaciones y expectativas específicas con respecto a estos espacios.

Otro aspecto relevante tiene que ver con el marco institucional en el que se insertan las iniciativas de vinculación. Mientras que el Estado argentino crea un programa en el marco del Ministerio del Interior, el uruguayo crea una división administrativa en el Ministerio de Relaciones Exteriores. Es necesario contar con estudios que analicen comparativamente las posibilidades de estas nuevas ingenierías institucionales de contribuir a la formación de colectivos transnacionales desterritorializados y vinculados de diversas formas a Argentina y Uruguay.

Otro tema que demanda análisis en mayor profundidad es el de los procesos de extensión de derechos políticos a los emigrantes en el marco de las políticas de vinculación de estos estados. En Argentina el derecho al voto desde el exterior se encuentra consagrado desde 1991, aunque con niveles de inscripción bajos y decrecientes. Asimismo, existe un proyecto de ley para la creación de un distrito exterior, que habilite la representación parlamentaria de los argentinos residentes en el exterior, aunque por el momento no hay avances al respecto. Ambos temas requieren de un atento seguimiento, en virtud del potencial que implican.

Por su parte, el derecho al voto desde el exterior aún no se encuentra reconocido en Uruguay, más allá de representar una de las principales demandas de las colectividades

de uruguayos en el exterior desde la salida de la dictadura. En 2009 se plebiscitó esta opción, junto con las elecciones nacionales, pero no logró la aprobación, alcanzando sólo un 37% de los votos. Este resultado constituyó un fuerte revés a la política de vinculación, generando expectativas y necesidad de seguimiento de las estrategias que adopte la segunda administración del Frente Amplio (2010-2015) para dar cumplimiento a esta demanda. En lo que respecta a la posibilidad de representación parlamentaria de los uruguayos que residen en el exterior, por el momento no se han presentado proyectos de ley al respecto.

En materia de vinculación en el campo económico, las políticas llevadas a cabo por ambos estados incluyen una serie de acciones, aunque en ambos casos de carácter aún incipiente. Estas medidas también demandan análisis más profundos, que presten especial atención a las especificidades de la emigración de estos dos países, por ejemplo, la menor importancia relativa de las remesas en comparación con otros países.

En lo que respecta a la vinculación en el plano cultural, en el caso uruguayo se observa un número de acciones de carácter simbólico, orientadas a promover una reafirmación “identitaria”- como el lanzamiento de programas televisivos y radiales sobre la emigración uruguaya, el otorgamiento de beneficios en telecomunicaciones y el apoyo institucional a la organización de eventos vinculados a las tradiciones y valores uruguayos en el exterior (Taks 2010)- que también merecen especial atención, en relación a su potencial de contribuir a la consolidación de espacios sociales transnacionales.

Asimismo, son varias las preguntas de investigación que surgen desde la perspectiva demográfica. Resulta interesante preguntarnos quiénes participan de los espacios recientemente creados por ambos estados, cuáles son las características sociodemográficas de estas personas (edad, sexo, nivel educativo, composición del núcleo familiar, ocupación, ingreso, etc), y si puede observarse alguna correspondencia con el perfil sociodemográfico estimado de la emigración de ambos países en general y de cada país en particular. En síntesis, si bien se resaltan los aspectos positivos de las nuevas políticas de vinculación de Argentina y Uruguay, su carácter reciente, sus consiguientes limitaciones y los numerosos interrogantes que plantean señalan la necesidad de esfuerzos académicos orientados a conocer más acerca de su proceso de formulación e implementación, así como sobre sus impactos, con el objetivo de contribuir a su desarrollo.

¹ Decreto 7558/65

² Reglamentada por el Decreto 1138/93 y modificada por el Decreto 2010/93 y Decreto Nacional 254/09.

³ “Los ciudadanos argentinos que, residiendo en forma efectiva y permanente fuera del territorio de la República Argentina, sean electores nacionales de acuerdo a lo dispuesto en el Código Electoral Nacional y se inscriban en el Registro de Electores Residentes en el Exterior establecido en el artículo siguiente, podrán votar en las elecciones nacionales” (artículo 1 de la Ley 24.007)

⁴ Fundamentación del Decreto 452/2007

⁵ www.cancilleria.gov.ar/portal/Elecciones2011, accesado el 20 de agosto 2011

⁶ Reglamentada por el Decreto 616/2010

⁷ “El gobierno de la República Argentina podrá suscribir convenios con los Estados en los que residan emigrantes argentinos para asegurarles la igualdad o asimilación de los derechos laborales y de seguridad social que rijan en el país receptor. Dichos tratados deberán asimismo garantizar a los emigrantes la posibilidad de efectuar remesas de fondos para el sostenimiento de sus familiares en la República Argentina. El Poder Ejecutivo podrá suspender los beneficios otorgados por la presente ley respecto de los súbditos de aquellos países que tengan establecidas restricciones para los ciudadanos argentinos allí residentes, que afecten gravemente el principio de reciprocidad.” (artículo 102 de la Ley 25.871)

⁸ “Todo argentino con más de dos (2) años de residencia en el exterior que decida retornar al país podrá introducir los bienes de su pertenencia destinados a su actividad laboral libre de derechos de importación, tasas, contribuciones y demás gravámenes, así como su automóvil, efectos personales y del hogar hasta el monto que determine la autoridad competente, hasta el monto y con los alcances que establezca el Poder Ejecutivo nacional” (artículo 103 de la Ley 25.871)

⁹ “Las embajadas y consulados de la República Argentina deberán contar con los servicios necesarios para mantener informados a los argentinos en el exterior de las franquicias y demás exenciones para retornar al país” (artículo 104 de la Ley 25.871)

¹⁰ Resolución 452 de 2007

¹¹ http://www.mininterior.gov.ar/provincias/p25_mision.php?idName=provincias&idNameSubMenu=provinciasProv25&idNameSubMenuDer=intProvProv25Mision, accesado el 20 de agosto 2011.

¹² <http://www.bapro.com.ar/banco/ed20081125-SIUW.htm>, accesado el 20 de agosto 2011.

¹³ http://www.mininterior.gov.ar/provincias/p25_guia.php

¹⁴ Expediente 3841-D-2009

¹⁵ Programa 2010 – 2015 del Frente Amplio, aprobado en el V Congreso Extraordinario “Zelmar Michelini” del Frente Amplio, 13 y 14 de diciembre de 2008:160.

¹⁶ Elaborado en base a boletines informativos publicados en <http://www.d20.org.uy>, accesado el 10/05/2011.

¹⁷ <http://www.mrree.gub.uy/gxpsites/hgxpp001?7,3,189,O,S,0,MNU;E;13;5;MNU;>, accesado el 10/05/2011

¹⁸ <http://www.mrree.gub.uy/gxpsites/hgxpp001?7,3,189,O,S,0,MNU;E;13;5;MNU;>, accesado el 10/05/2011.

¹⁹ Boletín Informativo del Departamento 20 de junio de 2009, publicado en <http://www.d20.org.uy>, accesado el 20/11/2009.

²⁰ Boletín Informativo del Departamento 20 de junio de 2009, publicado en <http://www.d20.org.uy>, accesado el 20/11/2009.

²¹ El sitio web del Departamento 20 registra 50 organizaciones de uruguayos en España, 6 en Brasil y 8 en Estados Unidos, no existiendo información sistematizada para el caso de Argentina <http://www.mrree.gub.uy/gxpsites/hgxpp001?7,3,294,O,S,0,MNU;E;11;4;MNU;>, accesada el 10/05/2011.

²² Esta ley derogó la Ley 8.868 de 1932. Se reglamenta en 2009.

²³ “El Estado uruguayo fomentará la suscripción de convenios con los Estados en los que residen nacionales uruguayos, a los efectos de garantizarles la igualdad de trato con los nacionales de esos Estados” (artículo 71 de la Ley 18.250)

²⁴ “El Poder Ejecutivo podrá suspender los beneficios que otorga la presente ley a los nacionales de los Estados que dicten normas o reglamentos que dispongan restricciones a los uruguayos que se encuentren en el territorio de dichos Estados con ánimo de permanencia, en tanto se afecte el principio de reciprocidad” (artículo 72 de la Ley 18.250)

²⁵ “El Ministerio de Relaciones Exteriores, a través de la Dirección General para Asuntos Consulares y Vinculación, tendrá a su cargo la coordinación de la política nacional de vinculación y retorno con la emigración. Planificará, programará y ejecutará dicha política en el exterior a través del Servicio Exterior de la República, el que considerará especialmente las sugerencias que al efecto emitan los Consejos Consultivos en cuanto fuera pertinente” (artículo 73 de la Ley 18.250)

²⁶ “Todo uruguayo con más de dos años de residencia en el exterior que decida retornar al país, podrá introducir libre de todo trámite cambiario y exento de toda clase de derechos de aduana, tributos o gravámenes conexos: A) Los bienes muebles y efectos que alhajan su casa habitación; B) Las herramientas, máquinas, aparatos e instrumentos vinculados con el ejercicio de su profesión, arte u oficio; C) Por una única vez, un vehículo automotor de su propiedad, el que no podrá ser transferido hasta transcurrido un plazo de cuatro años a contar desde su ingreso a la República. El régimen a que esté sujeto el automotor deberá constar en los documentos de empadronamiento municipal y en el Registro Nacional de Automotores. El citado vehículo deberá ser empadronado directamente por la persona interesada en la Intendencia Municipal correspondiente” (artículo 76 de la Ley 18.250).

²⁷ Programa 2010 – 2015 del Frente Amplio, aprobado en el V Congreso Extraordinario “Zelmar Michelini”, 13 y 14 de diciembre de 2008: 161.

²⁸ Programa 2010 – 2015 del Frente Amplio, aprobado en el V Congreso Extraordinario “Zelmar Michelini”, 13 y 14 de diciembre de 2008: 161.

Referencias Bibliográficas

Aguiar, César (2008) “Inmigración. Perspectivas y oportunidades para una política inmigratoria”. En Juan José Calvo y Pablo Mieres (eds) *Sur, migración y después. Propuestas concretas de políticas de población en Uruguay*. Montevideo: UNFPA y Rumbos, 2008.

Bertoncello, Rodolfo y Lattes, Alfredo (1986) “Medición de la Emigración de Argentinos.a partir de la información nacional”. En Oteiza, Enrique y Lattes Alfredo *Dinámica migratoria argentina (1955-1984): Democratización y retorno de expatriados*. Ginebra: UNRISD-CENER, 1986: 34-65.

Bengochea, Julieta y Cabrera, Mariana (2010) “Propensión migratoria de los jóvenes: Uruguay en perspectiva comparada 1990-2008”, *IV Congreso de la Asociación Latinoamericana de Población*, La Habana, Cuba, 16 al 19 de noviembre de 2010.

Borraz, Fernando y Pozo, Susana (2007) “Remittances in Uruguay”. *Revista de Ciencias Empresariales y Economía* 1: 19-45.

Cabella, Wanda y Pellegrino, Adela (2007) “Emigración. Diagnóstico y aportes para discutir políticas”. En Juan Calvo y Pablo Mieres *Importante pero urgente. Políticas de población en Uruguay*. Montevideo: UNFPA y Rumbos, 2007.

(2005) “Estimación de las migración internacional en Uruguay 1963-2000”. *Serie documentos de trabajo N° 70*. Montevideo: Unidad Multidisciplinaria /Facultad de Ciencias Sociales.

Canales, Alejandro y Zlozniski, Christian (2001) “Comunidades transnacionales y migración en la era de la globalización”. *Notas de Población* 73.

Calvelo, Laura (2007) “La emigración en Argentina: 1960-2000”. En Susana Torrado (comp) *Población y bienestar en la Argentina del primero al segundo Centenario*. Tomo I. Buenos Aires: Editorial Edhasa, 2007: 212-236.

CEPAL (2006a) *Cuatro temas centrales en torno a la migración internacional, derechos humanos y desarrollo* (LC/L.2490), Santiago de Chile.

(2006b) *Migración internacional, derechos humanos y desarrollo en América Latina y el Caribe, Síntesis y Conclusiones* (LC/G.2303(SES.31/11), Santiago de Chile.

(2002) *Globalización y desarrollo*, (LC/G.2157(SES.29/3)), Santiago de Chile.

Diconca, Beatriz y De Souza, Lydia (2003) “El camino del ‘afuera’. La opción de emigrar”. En *Anuario de Antropología Social y Cultural en Uruguay 2002-2003*, Montevideo.

Escriva, Ángeles (2009) “Formas y motivos de la acción transnacional. Vinculaciones de los peruanos con el país de origen”. En *Migración y participación política. Estados, organizaciones y migrantes en perspectiva local-transnacional*, Córdoba: CSIC.

Faist, Thomas (2005) “Espacio social transnacional y desarrollo: una exploración de la relación entre comunidad, Estado y mercado”. *Revista Migración y Desarrollo*, 5, segundo semestre.

Falero, Alfredo (2002) “Migración laboral: un desafío para la sociedad civil”. *Revista de Ciencias Sociales*, Departamento de Sociología, Año XV, N°20.

Frente Amplio (2008) *Programa 2010 -2015. Aprobado por el V Congreso Extraordinario “Zelmar Michelini 13 y 14 de diciembre de 2008.* <http://www.pvp.org.uy> accesado el 1 de enero de 2011.

Glick Schiller, Nina y Fouron, George (2011) *George woke up laughing: long-distance nationalism and the search for home*. Durham: Duke University Press.

Glick Schiller, Nina; Basch, Linda y Szanton-Blanc, Cristina (1999) “From immigrant to transmigrant: theorizing transnational migration”. En Ludger Pries (ed.) *Migration and transnational social spaces*. Ashgate: Aldershot.

Guarnizo, Luis Eduardo (2004) “Aspectos económicos del vivir transnacional”. En Escriva, Ángeles y Ribas, Natalia (coords.) *Migración y desarrollo. Estudios sobre remesas y otras prácticas transnacionales en España*, Córdoba: CSIC.

Guarnizo, Luis Eduardo; Portes, Alejandro y Haller, William (2003) “Assimilation and transnationalism: determinants of transnational political action among contemporary migrants”. *American Journal of Sociology*, Vol. 108, N° 6.

Gurrieri, Jorge (1982) *Emigración de Argentinos. Una estimación de sus volúmenes*. Buenos Aires: Dirección Nacional de Migraciones.

Levitt, Peggy y Nyberg-Sorensen, Ninna (2004) “The transnational turn in migration studies”, *Global Migration Perspectives*, N° 6.

Levitt, Peggy y Glick Schiller, Nina (2004) “Perspectivas internacionales sobre migración: conceptualizar la simultaneidad” *Revista Migración y Desarrollo*, N° 3, segundo semestre.

Macadar, Daniel, y Pellegrino, Adela (2007) *Informe de migración internacional. Encuesta Nacional de Hogares Ampliada*. Montevideo, Montevideo: Instituto Nacional de Estadística (INE).

Martínez Pizarro, Jorge (2001) Reflexiones sobre la gobernabilidad de la migración internacional en América Latina. *Revista Migraciones Internacionales*, Vol. 1, Núm. 1, julio-diciembre.

Mato, Daniel (coord.) (2003) *Políticas de identidades y diferencias sociales en tiempos de globalización*. Caracas: Universidad Central de Venezuela.

(2004) *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*. Caracas: Universidad Central de Venezuela.

Moraes, Natalia (2007) “Identidad transnacional, diáspora/s y nación: Una reflexión a partir del estudio de la migración uruguaya en España”. En Mato, Daniel y Maldonado, Fermín: *Cultura y Transformaciones sociales en tiempos de globalización. Perspectivas latinoamericanas*.

Moraes, Natalia; Bermudez, Anastasia; Escriva, Ángeles y Padilla, Beatriz (2009): “Estrategias de vinculación de los estados latinoamericanos con sus diásporas: Un análisis de las iniciativas desarrolladas por Colombia, Perú, Brasil y Uruguay”. *Migración y participación política. Estados, organizaciones y migrantes en perspectiva local-transnacional*, Córdoba: CSIC.

Moreira, Constanza y Pellegrino, Adela (2001) “Ciudadanía y migración: las fronteras del Uruguay como comunidad política”. En Laura Gioscia (comp.) *Ciudadanía en tránsito*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.

Notaro, Jorge; Canzani, Agustín; Longhi, Augusto y Méndez, Estela (1990) “El retorno y las respuestas de la sociedad uruguaya”. En *La migración de retorno*. Montevideo: CIEDUR/FCU.

Novick, Susana (Dir).2007 *Sur-Norte. Estudios sobre la emigración reciente de argentinos*. Buenos Aires: Catalogos-UBA.

OIM (2008) *Perfil migratorio de Argentina 2008*, Buenos Aires: OIM.

Ostergaard-Nielsen, Eva (ed) (2003) *International Migration and Sending Countries: Perceptions, Policies and Transnational Relations*, Londres: Palgrave Macmillan Ltda.

Pazos, Nora (2009) “Emigración y políticas de vinculación en Argentina y Uruguay”. *VII Encontro Internacional Fórum Universitário MERCOSUL*, Rio de Janeiro, noviembre.

Pedone, Claudia (2002) “El potencial del análisis de las cadenas y redes migratorias en las migraciones internacionales contemporáneas”. *III Congreso sobre la Inmigración*, España, Granada, noviembre.

Pellegrino, Adela (2009) *Uruguay. País de migrantes internos y externos* Montevideo: PNUD.

(2008) “Las políticas de migración y desarrollo”. En Calvo, Juan José y Mieres, Pablo (Editores) *Sur, migración y después. Propuestas concretas de políticas de población en Uruguay*. Montevideo: UNFPA y Rumbos.

(2006) “La migración calificada en América Latina”, *Encuentro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo*, Secretaría General Iberoamericana, Madrid.

(2003a) *Migración de mano de obra calificada desde Argentina y Uruguay*, OIM.

(2003b) *Caracterización demográfica del Uruguay*, Montevideo: UDELAR/UNFPA.

(2003c) “Uruguay y la ciudadanía dispersa”. En Calderón Chelius (comp) *Votar en la distancia. La extensión de los derechos políticos a migrantes, experiencias comparadas*. México, Instituto Mora.

(1995) *Migración e integración. Nuevas formas de movilidad de la población*. Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales (Universidad de la República) y Trilce.

Pellegrino, Adela y Vigorito, Andrea (2003) *Emigration and economic crisis: recent evidence from Uruguay*, Montevideo.

Pellegrino, Adela; Vigorito, Andrea y Macadar, Daniel (2003) *Informe sobre emigración y remesas en Uruguay*, Banco Interamericano de Desarrollo.

Pellegrino, Adela y Martínez Pizarro, Jorge (2001) “Una aproximación al diseño de políticas sobre la migración internacional calificada en América Latina”. *Población y Desarrollo*, N° 23, diciembre.

Pellegrino, Adela y Luján, C. (1994) *La propensión migratoria de los jóvenes uruguayos. Estudio en base a datos de la Encuesta Nacional de Juventud 1989-1990 del Instituto Nacional de Estadística*, Montevideo: INJU, CEPAL y OIM.

Portes, Alejandro (2005) “Convergencias teóricas y evidencias empíricas en el estudio del transnacionalismo de los inmigrantes”. *Revista Migración y Desarrollo*, primer semestre.

(1999) “Conclusion: towards a new world – the origins and effects of transnational activities”. *Ethnic and Racial Studies*, vol. 22, N° 2, marzo de 1999.

Portes, Alejandro; Guarnizo, Luis E. y Haller, William (2002) “Transnational entrepreneurs: an alternative form of immigrant adaptation”. *American Sociological Review*, vol 67, N° 2, abril.

Portillo, Álvaro (2006) “La política migratoria del Estado uruguayo”, *Encuentro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo*, 18 y 19 de julio de 2006.

Portillo, Álvaro (1989) *Migración interna e internacional en el Uruguay*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.

Supervielle, Marcos (1989) “Recuento histórico de las políticas migratorias en el país y propuestas de nuevas políticas”. *Cuadernos de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales*, Volumen II, número 11: pp. 115-136.

Taks, Javier (2010): “Antecedentes y desafíos de las políticas de migración en Uruguay”. En Zurbriggen, Cristina y Mondol, Lenin. *Estado actual y perspectivas de las políticas migratorias en el MERCOSUR*, Montevideo: FLACSO Uruguay/UNESCO.

(2006) “Migraciones internacionales en Uruguay: de pueblo trasplantado a diáspora vinculada” *Revista Theomai*, 14.

Trigo, Abril (2003) *Memorias migrantes: testimonios y ensayos sobre la diáspora uruguaya*, Montevideo: Beatriz Viterbo/Trilce.

Vaccotti, Luciana (2011) “Transnacionalismo, emigración internacional y políticas de vinculación en Uruguay”. En Martínez Pizarro, Jorge (Editor) *Colección de ensayos sobre población y derechos humanos en América Latina*, Río de Janeiro: ALAP, 2011: 195-220.

Varela Petito, Carmen (Coord.) (2008) *Demografía de una sociedad en transición. La población uruguaya a inicios del siglo XXI*, Montevideo: Trilce.

Vono De Vilhena, Daniela (2006) “Vinculación de los emigrados latinoamericanos y caribeños con su país de origen: transnacionalismo y políticas públicas”. *Revista Población y Desarrollo*, 71.

Derecho y Políticas Públicas Ambientales

Hacia un enfoque ambiental y discursivo de lo jurídico

Law And Environmental Policies Towards an environmental and discursive approach of the juridical

Dra. Marta Susana Juliá

Doctora en Derecho y Ciencias Sociales por la Universidad Nacional de Córdoba, Investigadora del Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales UNC, Miembro Asociado del Instituto de Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, Secretaria de Vinculación Tecnológica del Instituto Superior de Estudios ambientales-UNC. E-Mail: abmsjulia@hotmail.com

Ab. Jorge Foa Torres

Abogado, Doctorando en Ciencia Política por el CEA-UNC, Becario CONICET con lugar de trabajo en el Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales UNC, Miembro Asistente del Instituto de Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba. E-Mail: jorgefoatorres@gmail.com

Fecha de recepción:

23.12.11

Fecha de aceptación:

23.3.12

Resumen

Este artículo problematiza la relación entre derecho y políticas públicas. A partir de postular a “lo ambiental” como condición de posibilidad para la puesta en cuestión de miradas canónicas se propone un enfoque discursivo de lo jurídico. La tesis principal del presente texto es que la noción de discurso como horizonte ontológico permite situar a lo jurídico como un aspecto sólo delimitable analíticamente de otros ámbitos sociales y, por ende, incapaz tanto de establecer sus propias y exclusivas reglas de funcionamiento, como así también de permanecer aislado de los contextos en donde opera. Como consecuencia, el estudio de políticas ambientales puede enfocarse no sólo en sus aspectos sincrónicos sino además en los diacrónicos o propiamente políticos.

Palabras clave: Lo ambiental - Derecho - Políticas públicas ambientales - Discurso. - Lo Político.

Abstract

This article problematizes the relationship between law and public policy. After applying for “the environmental” as a condition of possibility for the questioning of canonical approaches, it proposes a discursive approach to law. Our main thesis is that the notion of discourse, as an ontological horizon, enables placing the legal as an aspect only analytically distinguishable

from other social areas and, therefore, unable to establish their own unique operating rules, as well as to remain isolated from the contexts in which it operates. As a result, the study of environmental policies can focus not just on its synchronic dimensions but also on its diachronic, properly political ones.

Key words: *The environmental - Law. Environmental policies - Discourse - The Political.*

Introducción

En la literatura latinoamericana referida a políticas ambientales suele afirmarse tanto el notable aumento de normativas e instituciones propiamente ecológicas o ambientales, como así también cierta ineficacia de las mismas a la hora de lograr concretamente la protección y conservación ambiental (Rodríguez Becerra et al., 2002; Labandeira, 2003; Tolmos, 2004; Almagro y Venegas, 2009).

Asimismo, se ha destacado que en la región la legislación ambiental, en las dos últimas décadas ha alcanzado avances significativos. De tal modo, se hace notar la incorporación constitucional de derechos y deberes ambientales, la creación de leyes generales de ambiente y la sanción de normativas específicas en un amplio espectro de temas considerados “ambientales” (Cubillos, 1997; Gabaldón y Rodríguez Becerra, 2001; Juliá et al., 2009).

En ese marco este trabajo se propone reflexionar acerca de los modos tradicionales en que los estudios jurídicos suelen abordar al derecho ambiental en su relación con las políticas públicas ambientales (en adelante PPA). Es decir, el presente busca poner en juego diferentes aspectos epistemológicos relativos a la relación entre derecho y políticas públicas.

Desde tal punto de vista, este artículo no intenta desarrollar un estudio empírico de determinadas políticas públicas ambientales, sino adentrarse y promover la reflexión acerca de los supuestos teórico-epistemológicos que tradicionalmente han sido dominantes en el ámbito de los estudios jurídicos referidos a las políticas. Cabe destacar, en tal sentido, que este trabajo intentará poner en cuestión ciertas formas de “aislacionismo jurídico” y proponer un enfoque discursivo y político del derecho y las políticas públicas. Asimismo, se pondrá énfasis en cierto particular modo de concebir a “lo ambiental” como condición de posibilidad para la dislocación de estructuras sedimentadas, en particular para las lógicas jurídicas dominantes.

En primer lugar, se abordará a la cuestión “ambiental” como un aspecto contemporáneo susceptible de producir importantes efectos en espacios disciplinares tradicionales.

Seguidamente, se abordarán dos grupos de antecedentes de estudios jurídicos del derecho y la política ambiental: la perspectiva dogmática y el enfoque de derechos.

Posteriormente, y en relación diferencial y de oposición a los estudios arriba mencionados, se propondrá un enfoque discursivo de lo jurídico-ambiental. Por último, y previamente a finalizar con algunas conclusiones, se señalarán algunas consecuencias de tal posicionamiento en torno al análisis de PPA

Lo “ambiental” y el derecho: hacia nuevos horizontes

En primer lugar conviene preguntarnos qué implicancias es capaz de conllevar la mentada “crisis ambiental”¹ para disciplinas de estudio que, como el derecho, suelen auto-adjudicarse cierta autonomía respecto de otras áreas de conocimiento².

Si, como señala Slavoj Žižek, la crisis ecológica surge como la relativización radical del más básico sustrato para la vida, entonces emerge la experiencia de des-sustancialización de la subjetividad (2005). Experiencia posible en el escenario iluminista que presupone la posibilidad de la total dominación y explotación de la naturaleza. Esta explotación prevé como inalterable al circuito de producción capitalista: comprende asumir el carácter inacabable de los recursos naturales, así como la entidad “natural” de aquellos dispositivos jurídicos que construyen las taxonomías sociales referidas a la relación entre los individuos y su entorno (por ejemplo la propiedad privada capitalista).

Por lo tanto y en ese contexto, si el sustrato mínimo para la vida social se muestra radicalmente inestable, entonces es posible repensar antiguos postulados axiomáticos de las disciplinas tradicionalmente establecidas.

De tal modo, lo ambiental es susceptible de abrir el camino a la deconstrucción de los discursos e instituciones más sedimentados. Ello, en tanto y en cuanto, no es solo un sustrato material carente de significación extraña a su “materialidad” el que es relativizado por la dislocación ecológica. Lo relativizado es el mismo orden simbólico como tal: la experiencia se refiere a la radical contingencia e inestabilidad del mismo. El enfrentamiento con esta vivencia de des-sustancialización radical implica un conjunto de efectos dislocatorios que, en diferentes ámbitos de lo social, desnudan la inexistencia de infraestructuras esenciales de sentido.

Ahora bien, ¿de qué modo es posible abordar “lo natural” y “la naturaleza” de manera tal de evitar caer en conceptualizaciones, que reduzcan los problemas ambientales a cuestiones relacionadas con cierta exterioridad objetiva capaz de ser aprehendida por la mera mediación sensitiva, sin la necesidad de cualquier tipo de construcción social significativa?

Tal asunto resulta de gran interés a la de hora de pensar la “regulación de conductas” referidas al medio ambiente. Sin embargo, suele ser pasada por alto suponiéndose a “lo natural” como un orden armónico originario que exige ser respetado. Sin embargo, las concepciones acerca de la naturaleza, lejos de permanecer fijadas a una pretendida referencia de la realidad empírica, han variado con el tiempo.

El mismo Kelsen ya afirmaba esta cuestión señalando el carácter situado históricamente de las concepciones sociales acerca de la naturaleza. En “Sociedad y naturaleza” hace referencia al paso de una concepción normativa de la naturaleza dominada por leyes divinas, hacia aquella, propia de la ciencia moderna, que relaciona los hechos de la naturaleza entre sí asumiéndolos como asociaciones periféricas separadas del sujeto de la cognición: “A la par de la generalización de la noción de ley se desarrolla cierta objetivación, que consiste en el hecho de que se abandona en la interpretación de la naturaleza el punto de vista egocéntrico, o más exactamente sociocéntrico” (Kelsen, 1945: 406). Lo que nos interesa destacar aquí, en definitiva, es el abordaje *antiesencialista* de la naturaleza por medio del cual es posible dar cuenta de, en palabras de Arturo Escobar, “las articulaciones múltiples entre historia y biología y las mediaciones culturales a través de las cuales tales articulaciones son necesariamente establecidas”³ (Escobar, 1999: 3). Un enfoque así concebido, nos permite evitar la fijación del sentido de lo ambiental o lo natural tanto a determinadas definiciones legales y normativas, como a los significados impuestos por otras ciencias u otros contextos sociales.

Para el estudio de las PPA esto es sumamente relevante desde el momento en que, como señala Maarten Hajer, lo ambiental es uno de aquellos ámbitos por excelencia en donde se suele adoptar una mirada realista en donde la definición del problema se da por sentada y en el cual se suele buscar un análisis técnico y pretendidamente objetivo de los problemas ambientales (Hajer, 2005).

Si lo “natural” de la naturaleza no está más allá de determinada construcción social que, como tal, es contingente e históricamente situada, la “crisis ecológica” exige para su abordaje la puesta en cuestión de aquellos sentidos fundacionales, en Occidente, de lo social. Como señala Slavoj Žizek:

“Hoy en medio de la catástrofe ecológica, es especialmente importante que concibamos a ésta como un sin sentido real (...); es decir, que nosotros no ‘leemos significados en las cosas’, como lo hacen aquéllos que interpretan la crisis ecológica como un signo más profundo del castigo por nuestra despiadada explotación de la naturaleza, etc.” (Žizek, 1998: 176).

Esos efectos dislocatorios surgen como una amenaza al sostén más fundamental de la vida humana, es decir, desnuda la carencia de toda “base” esencial de sentido de las estructuras sociales. Entonces, la discusión puede ser conducida hacia la reconsideración de la dimensión de lo político, entendido como “momento instituyente de lo social” (Laclau, 2005: 98).

En tal sentido, el enfoque “ambiental” del derecho implica la consideración no sólo de las lógicas sociales instituidas sino, además, de las instancias históricas y políticas que les dieron origen o las transformaron. Asimismo, esta perspectiva percibe los problemas definiéndolos y conceptualizándolos con el auxilio de otras disciplinas y enfoques extra-jurídicos promoviendo evitar el tradicional aislacionismo jurídico. De tal modo, el análisis de determinadas políticas públicas ambientales evita caer en una visión normativa del Estado y su gestión, para abrirse a la consideración de los diferentes contextos y aspectos no necesariamente circunscriptos a lo tradicionalmente advertido por la disciplina científico-jurídica.

La dogmática y el enfoque de derechos: dos perspectivas jurídicas para el abordaje de las políticas ambientales

En este apartado pretendemos presentar, breve y esquemáticamente, dos perspectivas propiamente jurídicas para las PPA: el de los estudios dogmáticos y el enfoque de derechos. La primera de ellas, de corte más tradicional, ha sido identificada por Carlos Nino como una actividad que tiende a, detrás de ciertas técnicas, ejercer una “función creadora” respecto de la norma: “La aceptación dogmática del derecho positivo por parte de los juristas no impide (...) que una función importante de éstos consista en reformular el sistema legislado” (1989: 41). De tal modo, la actividad del jurista dogmático, del intérprete de la ley, implica la constante definición, redefinición y establecimiento de las *fronteras de sentido* de cierto ordenamiento jurídico dado. Sin embargo, esas fronteras se establecen en el juego propio del campo jurídico de la interpretación normativa, en donde se negocian y disputan las significaciones válidas del sistema legislativo y sus diferentes elementos.

Desde ya que esta caracterización de la dogmática jurídica posee sus implicancias para los estudios de políticas públicas en general y de PPA en particular. Si por un momento logramos poner entre paréntesis la pretendida autonomía absoluta de la ciencia jurídica⁴, podremos apreciar que esta función creadora de la dogmática es susceptible de tener sus efectos concretos sobre las políticas, desde el momento en que contribuye de manera importante en delinear aquello que válidamente forma parte de la interpretación del sentido de aquellas normas destinadas a formular políticas. Es que, en definitiva, en el proceso de las políticas, también está involucrada la actividad de la interpretación normativa, por lo tanto, conviene prestar atención al campo social en donde se suele establecer el sentido válido de las mismas.

En muchos casos los trabajos dogmáticos⁵ implican la crítica a la legislación vigente:

“El art. 6 LGA [Ley General de Ambiente] no solamente excede lo dispuesto por el art. 41 CN [Constitución Nacional], sino que colisiona contra el Principio de Proximidad, que es un hecho fáctico, extralegal (...) Una vez más: las leyes nacionales de presupuestos mínimos no sirven para cualquier cosa. Sólo sirven para fijar un “piso uniforme” de requerimientos ambientales medibles y cuantificables, objetivamente verificables, en el marco de la posición restrictiva, más allá de la cual pierden eficacia” (Bec y Franco: 2005).

Asimismo, suelen incluir propuestas para las PPA:

“Aún cuando no fuese viable normar desde un principio todo el ambiente en un solo cuerpo (...) es ineludible normar con mayor precisión que hasta ahora los conflictos de interés que el disfrute y la preservación del ambiente plantean (...) La propuesta legislativa consistiría en ordenar los principios generales o aplicables específicamente al conocimiento, aprovechamiento, preservación y mejoramiento del ambiente y a la protección de las personas, sus derechos y sus bienes contra el daño que terceros pudieran causarle mediante o a través del ambiente” (Valls, 2002).

En otros casos suele redefinir las políticas formuladas:

“Si bien la ley [n° 25688 de presupuestos mínimos ambientales para la preservación de las aguas, su aprovechamiento y uso racional] prácticamente no establece los presupuestos mínimos ambientales que autoriza el art. 41 CN., introduce una compleja reforma del Código Civil con fines de defensa ambiental en materia de cuencas interjurisdiccionales”

Y acotar sus posibles consecuencias e instancias de implementación:

“[La ley 25688] Crea genéricamente la figura jurídica de los comités de cuencas como organismos federales de asesoramiento y les atribuye funciones de autoridad para

aprobar o no actividades que causen impacto ambiental significativo sobre otras jurisdicciones, lo que es materia federal. Con ello se convierte en una ley de policía federal de actividades que causen impacto ambiental significativo sobre partes de cuencas situadas en otras jurisdicciones” (Valls, 2003).

En definitiva, la perspectiva dogmática suele, tras la apariencia técnico-disciplinaria del ejercicio de una mera precisión o interpretación inocente de la ley, llegar a influir y establecer fronteras de sentido decisivas a la hora de la formulación e implementación de políticas.

Por otro lado, el *enfoque de derechos*, el marco legal internacional sobre derechos humanos y la legislación nacional sobre medio ambiente, principalmente de índole constitucional, forman parte del marco teórico tanto para el análisis de PPA como para la elaboración de propuestas de PPA.

Frente a políticas así orientadas, se plantea la necesidad de instalar y poner en práctica una “lógica de los derechos”, es decir, la instrumentalización e institucionalización de garantías para el efectivo cumplimiento de esos derechos: “El reconocimiento de derechos impone habitualmente la necesidad de establecer medidas judiciales o de otro tipo que permitan al titular del derecho reclamar ante una autoridad judicial u otra con similar independencia, si el sujeto obligado no da cumplimiento a su obligación” (Abramovich, 2006: 40-41).

En función de ello, esta perspectiva suele ocuparse de mecanismos de acceso a la justicia, a la información y a la participación ciudadana en materia ambiental. Todas estas instancias son abordadas en tanto y en cuanto constituyen aspectos sobresalientes para el sostenimiento de la “governabilidad ambiental” entendida como “condición necesaria que debe imperar en el interior de una comunidad políticamente organizada para que las decisiones que han sido tomadas de manera legítima, sean acatadas y a su vez se logre una administración eficaz de los intereses generales” (Sabsay, 2003).

De tal modo, se suele proponer como objetivo más trascendente de sus investigaciones al desarrollo de indicadores de implementación de la normativa, los cuales sirven de “herramientas útiles para actualizar la normativa ambiental en función del análisis de su aplicación” (Di Paola, 2006: 8). De tal modo, los mandatos legales suelen ser los criterios para la elaboración de dimensiones y variables de análisis. Así, para este enfoque, el derecho internacional y nacional no sólo constituye un marco conceptual para orientar las políticas sino, además, para su análisis, descripción y medición (Abramovich, 2006; Sabsay, 2003).

Con lo cual, las PPA tienden a estar subsumidas al marco legal siendo visualizadas como un plexo de instrumentos destinados a sostener la gobernabilidad ambiental.

Frente a estos dos modos de relacionar al derecho con las políticas propondremos a continuación un modo de abordaje que, antes que adherir tácitamente al derecho positivo o de adoptarlo como marco teórico para el análisis de políticas, busca abordar a lo jurídico como un aspecto (no sólo reducido al derecho oficial vigente) que en el marco del proceso de las PPA participa, en sus diferentes expresiones, en la lucha por la imposición de cierto sentido acerca de los problemas ambientales, sus posibles soluciones y el rol del Estado en ese marco.

De tal modo, “lo ambiental” con sus implicancias dislocatorias de las estructuras sociales es condición de posibilidad para poner en cuestión estos enfoques normativos tradicionales de las PPA, abriendo paso hacia consideraciones eminentemente políticas en donde la noción de *discurso* adquiere centralidad.

La entidad discursiva y política del derecho ambiental

Partimos de concebir al dictado de normas no como expresión de mera técnica jurídica o de aplicaciones “neutras” de tal o cual opción formal-racional de legislación. Asimismo, el texto jurídico no es pensado como un conjunto de proposiciones pertenecientes a un sistema significativo cerrado. Sistema del cual se postule su unidad de sentido y su carencia de lagunas. Tampoco se hace referencia a lo normativo como conjunto cuasi cerrado de proposiciones, en el que sus términos gocen de una determinación limitada en función de cierta equivocidad de sus significantes superable mediante la ponderación de principios o valores.

El derecho, por lo contrario, se concibe aquí como aspecto de la noción más abarcativa (y de carácter ontológico) de *discurso*, entendido como totalidad relacional anterior a toda distinción entre elementos lingüísticos y extralingüísticos (Laclau y Mouffe, 1993). Como señalaba Enrique Marí, al mover el problema desde las *proposiciones jurídicas* al *discurso jurídico*, se abre la posibilidad de analizar las luchas simbólicas y las relaciones de poder que las sustentan (Marí, 1984). Antes que adscribir a la tradición jurídico-liberal, postulamos el estudio de lo jurídico como discurso inserto en el campo discursivo de lo político y, por ende, inevitablemente sujeto a la dimensión antagónica constitutiva de las sociedades humanas.

Si las normas son concebidas como construcciones sociales básicamente políticas (no fijadas a cierto referente externo de significación), entonces se puede considerar al discurso jurídico como un espacio de tropos de lenguaje, antes que como sistema cerrado de proposiciones unidas por una lógica matemática lineal. De este modo, la interpretación normativa no equivale a un procedimiento algorítmico des-subjetivado sino a un

espacio de decisión en el que lo heterógeno pone en cuestión lo calculable, a la vez que considera al derecho y a la regla⁶. Es decir, los textos normativos no representan objetos de prístina traducibilidad de un sentido último a ser develado. Más bien, la interpretación es entendida aquí como una actividad política, en el que el sentido es deconstruido y reconstruido permanentemente. Siguiendo a Ricardo Entelman pensamos la especificidad del discurso jurídico en función de la posibilidad de distinguirlo –sólo analíticamente– de otras prácticas económicas y sociales y en el reconocimiento de tres niveles o dimensiones hacia su interior, interactuantes entre sí: el nivel de las normas producidas por los órganos oficiales del Estado, el de las interpretaciones, doctrinas y demás construcciones de sentido de los operadores jurídicos, el del “imaginario de una formación social”, es decir, de los destinatarios del derecho (Entelman, 2006).

En este marco, cabe advertir que el discurso jurídico carece de la entidad ontológica que en muchos casos se le atribuye de manera ya sea consciente o espontánea. Es decir, la noción discurso, desde la perspectiva aquí planteada, antecede a toda distinción analítica que se efectúe en el plano de *los* discursos. Si lo discursivo se identifica con las mismísimas prácticas sociales, lo jurídico carece de un sitio aislado de lo social en donde postular sus propias y exclusivas reglas y estatutos.

El discurso jurídico ya sea en su expresión normativa, interpretativa (como vimos Entelman precisaba a ambas como dimensiones de aquel) o cualquier otra, no puede fundar su propio orden lingüístico hacia sus adentros, orden que presuntamente lo libere de los caracteres de lo discursivo en general. De tal modo, si el derecho no es un conjunto de enunciados claramente delimitable en cuanto a su existencia y significado, ni un conjunto de objetos pasibles de ser aislados de la totalidad discursiva que lo contiene, sólo es posible de ser discernido analíticamente como prácticas socio-jurídicas en un esfuerzo heurístico por poner énfasis sobre ciertos ideales normativos o públicos.

En otras palabras, el discurso jurídico no constituye un discurso más entre otros tantos, sino una dimensión de una totalidad discursiva que lo supera y a la cual está sometido. Lo que interesa, antes que la fragmentación precisa de enunciados y conductas sociales para su análisis científico, son las interrelaciones y diálogos entre ideales público-normativos y prácticas sociales.

Implicancias para el análisis de políticas ambientales

A partir de tal entidad discursiva de lo jurídico podemos aventurarnos a proponer ciertas consecuencias que tal concepción tiene respecto del estudio de políticas. Para ello, nos será necesario partir de la distinción efectuada por Chantal Mouffe entre lo político y la política.

Para Mouffe la política implica al “conjunto de prácticas e instituciones a través de las cuales se crea un determinado orden, organizando la coexistencia humana en el contexto de la conflictividad derivada de lo político” (Mouffe, 2009:17). De este modo esta instancia “política” correspondería al estudio clásicamente referido a las políticas públicas y al derecho que le sirve de soporte. La descripción de los instrumentos y mecanismos propios puestos a jugar por cada gestión pueden ser así abordados en relación a diferentes variables y en comparación con otros modelos de diferentes áreas y jurisdicciones. Ello permitiría tanto el análisis de una política ambiental en el marco de una gestión gubernamental determinada como el estudio comparativo con otras gestiones.

Por otro lado, lo político es considerado como “la dimensión de antagonismo (...) constitutiva de las sociedades humanas” (Mouffe, 2009:17). Es decir, frente a la visión liberal de lo social como un conjunto plural aunque vinculado de tal manera de constituir un conglomerado no conflictivo y armonioso, aparece la consideración del antagonismo en su carácter ontológico de “límite mismo de todo consenso racional” (Mouffe, 2009: 19).

En definitiva “lo político” exige la consideración del carácter contingente de todo orden social en tanto construido de manera hegemónica y discursiva, así como de la indecidibilidad constitutiva de toda estructura, es decir de aquello que Jacques Derrida señala como lo que:

“...no es la oscilación o la tensión entre dos decisiones: es la experiencia de lo que siendo extranjero, heterogéneo con respecto al orden de lo calculable y de la regla, debe sin embargo (...) entregarse a la decisión imposible, teniendo en cuenta el derecho y la regla. (...) Una decisión que no pasara la prueba de lo indecible no sería una decisión libre; sólo sería la aplicación programable o el desarrollo de un proceso calculable. Sería quizás legal, no justa” (Derrida, 1992: 150).

Es decir, lo que aquí deseamos señalar es que la aplicación de la ley y de los programas políticos no implica un mero cálculo matemático, sino que constituye una instancia en la que siempre puede estar en juego la redefinición del orden establecido: en donde lo político en tanto instancia instituyente de lo social está, siempre, en condiciones de aparecer. Ahora bien, la cuestión ambiental, como hemos afirmado, trae consigo la experiencia de relativización radical de aquellas construcciones significativas más sedimentadas de lo social. Ante la emergencia de la mentada “catástrofe ambiental” como un “sin sentido” emerge la oportunidad de construir un saber tal que, excediendo (pero no excluyendo) el estudio clásico de las políticas públicas, sea capaz de considerar formas alternativas de organización y análisis de lo social dirigidas a señalar el carácter contingente de la

estructura social tal cual se presenta, así como de advertir aquellas posiciones “contrahegemónicas” susceptibles de alterar el orden existente.

En definitiva, lo ambiental así considerado es una condición histórica de emergencia de movimientos sociales y políticos como así también de perspectivas de investigación jurídica que devuelvan a la dimensión normativa al terreno más extenso (y ontológico) de lo político.

Todo ello implica, para el estudio de las PPA, no sólo poner el foco en caracterizar de qué modo se presenta y está conformado cierto régimen de prácticas discursivas⁷, es decir de cierto recorte heurístico de las PPA. Sino, además, al análisis diacrónico de los regímenes en cuestión, para la elucidación de los caminos a partir de los cuales determinadas lógicas sociales han surgido, como así también de las instancias mediante las cuales han sido puestas en cuestión o transformadas⁸.

Es decir, el modo en que ciertas prácticas discursivas dominantes en el campo de las PPA han sido construidas, defendidas y naturalizadas, como así también la forma en que fueron transformadas, combatidas o disputadas por posiciones alternativas.

En definitiva, lo que subyace a tales planteos implica el abordaje de las PPA visualizándolas de una manera amplia, ni como instancia institucional determinada normativamente, ni como proceso en donde se juega exclusivamente el establecimiento de mecanismos garantistas para el cumplimiento de los derechos. Por el contrario, el estudio de las PPA desde esta perspectiva conlleva el análisis de aquellas luchas políticas y relaciones de poder, llevadas adelante por diferentes actores estatales y no estatales, por la imposición de cierta significación hegemónica acerca de los problemas ambientales y los modos públicos más adecuados para su abordaje.

Conclusiones

Este artículo se ha propuesto problematizar, epistemológicamente, la relación entre derecho y políticas públicas a los fines de poner cuestión los modos tradicionales de abordar los estudios jurídico-políticos.

En tal sentido, y frente al surgimiento de “lo ambiental” como una de las problemáticas centrales en las sociedades contemporáneas, es posible identificar ciertas posibles derivaciones de orden epistemológico para el estudio de las políticas públicas y el derecho. Así, lo ambiental es susceptible de servir de disparador para la puesta en cuestión de discursos tanto políticos como académicos, incluso de los más sedimentados.

Sin embargo, tal cuestionamiento será inaccesible en tanto y en cuanto los estudios jurídicos y politológicos permanezcan cerrados para *lo político* y exclusivamente abiertos al estudio de lo que Chantal Mouffé denomina “la política”.

La deconstrucción de las instancias políticamente fundacionales de cada lógica social dominante en el ámbito de las políticas, antes que excluir los modos tradicionales de estudio de las mismas, permitiría poner el foco en aquellos momentos dislocatorios de las estructuras y sistemas de sentido existentes, así como también de las expresiones alternativas a las articulaciones político-hegemónicas predominantes.

De tal modo, cualquier gestión pública determinada deja de ser vista a priori como un espacio estatal claramente delimitable respecto del cual se haga necesaria su evaluación técnica y la valoración de su nivel de eficiencia. Por el contrario, cada política con sus instrumentos jurídicos surge como un espacio discursivo contingente sujeto a las disputas por la imposición de cierto sentido para “lo ambiental” y sus posibles soluciones.

En definitiva, se propone la superación de distinciones disciplinares férreas (que han delimitado el ámbito de estudio del derecho y los estudios de políticas) a favor del énfasis en las luchas, siempre discursivas y políticas, por la hegemonía de tal o cual posición. Tal enfoque, implica la posibilidad de utilizar diferentes elementos conceptuales y analíticos provenientes de diversas disciplinas (como la filosofía política, la ciencia política, la teoría clásica de los derechos, la teoría crítica del derecho, el psicoanálisis, la sociología, etcétera) de manera tal de permitirnos acceder a una “caja de herramientas” tal, que nos habilite al análisis que, sin dejar renunciar al estudio riguroso, nos acerque a echar luz a aspectos sociales descuidados u ocultados por los enfoques disciplinares clásicos.

¹ Incluso, numerosos autores han señalado a la actual “crisis ecológica” global como una crisis “civilizatoria”: Leff, 1998, 2007; Mayorga, 2005; Wallerstein, 1995.

² El problema del “aislacionismo del derecho” es una cuestión largamente debatida por la teoría del derecho. Al respecto, entre otros: Atienza y Ruiz Manero, 2004.

³ Texto original: “Political ecology can be defined as the study of the manifold articulations of history and biology and the cultural mediations through which such articulations are necessarily established”.

⁴ Pretensión propuesta por la Teoría Pura del Derecho de Hans Kelsen al postular una ciencia: “que tenga por único objeto al derecho e ignore todo lo que no responda estrictamente a su definición” (2009: 19).

⁵ En función de que el objeto del presente trabajo no es el análisis de la dogmática jurídico-ambiental, en lo que sigue sólo se presentarán algunos ejemplos tendientes a graficar las afirmaciones que se efectúan.

⁶ Al respecto ver: Derrida: 1992.

⁷ Ello corresponde a la noción de lógicas sociales acuñada por Jason Glynos y David Howarth: 2008.

⁸ Esto se corresponde con la noción de lógicas políticas: Glynos y Howarth, 2008.

Referencias Bibliográficas

Abramovich, Víctor (2006) “Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo”. *Revista de la CEPAL*, n° 88.

Almagro Vázquez, F.; Venegas-Martínez F. (2009) “Crecimiento y desarrollo con sustentabilidad ambiental. Un enfoque de cuentas ecológicas”. *Economía y Sociedad*, vol. 14, n°23.

Atienza, Manuel; Ruiz Manero, Juan (2004) *Marxismo y Filosofía del Derecho*. México DF: Fontamara.

Bec, R.; Franco, H. (2005) “La mala definición de “presupuestos mínimos” de la Ley General del Ambiente”. En: *SJA* 30/11/2005 - *JA* 2005-IV-1445

Bourdieu, Pierre (2005) *La Fuerza del Derecho: Elementos para una sociología del campo jurídico*. Bogotá: Siglo del hombre Editores.

Cubillos, Gonzalo (1997) “El marco jurídico ambiental”. En Durán de la Fuente (comp.): *Gestión ambientalmente adecuada de residuos sólidos. Un enfoque de política integral*, CEPAL-GTZ.

Derrida, Jacques (1992) “Fuerza de ley: el “fundamento mítico de la autoridad”. *Doxa* n° 11, 129-191.

Di Paola, M. (editora) (2006) *Normas e indicadores ambientales: de la teoría a la realidad. Estudio de caso en la República Argentina*. Bs. As.: FARN-Banco Mundial.

Entelman, Ricardo (1982) “Aportes a la formación de una epistemología jurídica en base a algunos análisis del funcionamiento del discurso jurídico”. En: *El discurso jurídico*. Buenos Aires: Hachette, 83-109.

(2006) “Discurso normativo y organización del poder. La distribución del poder a través de la distribución de la palabra”. En: *Materiales para una Teoría Crítica del Derecho*. Buenos Aires: Lexis Nexis, 209-220.

Escobar, Arturo (1999) “After Nature. Steps to an Antiessentialist Political Ecology”. *Current Anthropology*, vol. 40, n° 1, 1-30.

Gabaldón, A.; Rodríguez Becerra, M. (2001) “Evolución de las políticas e instituciones ambientales: ¿hay motivos para estar satisfechos?”. En Leff y otros: *La transición hacia el desarrollo sustentable*, México DF: PNUMA-UAM.

Glynos, Jason; Howarth, David (2008) “Critical explanation in Social Science: a Logics Approach”. *Swiss Journal of Sociology*, n° 34 (1), 5-35.

Hajer, Maarten (2005) “Coalitions, Practices, and Meaning in Environmental politics: From Acid Rain to BSE”. En David Howarth y Jacob Torfing: *Discourse Theory in European Politics*, Reino Unido, Palgrave, 297-315.

Juliá, Marta; del Campo, Cristina; Foa Torres, Jorge (2009) *La institucionalidad ambiental en Argentina*. Córdoba: Lerner.

Kelsen, Hans (1945) *Sociedad y naturaleza. Una investigación sociológica*. Buenos Aires: Depalma.

(2009) *Teoría pura del derecho*. Buenos Aires: Eudeba.

Labandeira, Xavier (2003) “Una Aproximación Económica a la Política Ambiental Española”. *Economistas*, 86, 284-288.

Laclau, Ernesto; Mouffe, Chantal (1993) “Posmarxismo sin pedidos de disculpas”. En: *Nuevas reflexiones sobre la revolución de nuestro tiempo*; Buenos Aires: Nueva Visión.

(2004) *Hegemonía y estrategia socialista. Hacia una radicalización de la democracia*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Laclau, Ernesto (1996) *Emancipación y diferencia*. Buenos Aires: Ariel.

(2005) “Desconstrucción, pragmatismo, hegemonía. En: *Desconstrucción y pragmatismo*; Bs. As.: Paidós.

Leff, Enrique (1998) *Saber ambiental: sustentabilidad, racionalidad, complejidad y poder*. México DF: Siglo XXI.

(2007) *Ecología y capital*. México DF: Siglo XXI.

Marí, E. (1984) “Problemas abiertos en la filosofía del derecho”. *Doxa* n° 01, 159-167.

Mayorga, Enoch Adames (2006) “Teoría crítica y crítica política en la cuestión ambiental: problemas y perspectivas”. En Alimonda Héctor (comp): *Los tormentos de la materia. Aportes para una ecología política Latinoamericana*. Buenos Aires: CLACSO. En la web: <http://www.biblioteca.clasco.edu.ar/>

Mouffe, Chantal (2009) *En torno a lo político*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Nino, Carlos (1989) *Consideraciones sobre la dogmática jurídica*. México DF: UNAM.

Rodríguez Becerra, M.; Espinoza, G.; Wilk, D. (2002) *Gestión ambiental en América Latina y el Caribe. Evolución, tendencias y principales prácticas*. Washington: BID, División de Medio Ambiente.

Sabsay, Daniel (1998) “La problemática ambiental y del desarrollo sostenible en el marco de la democracia participativa”. En: *Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental*, año 5, n° 12, 83-94.

(2003) “Constitución y Ambiente en el marco del Desarrollo Sustentable”. En: *Ambiente, derecho y sustentabilidad*. Buenos Aires: La Ley.

Stavrakakis, Yannis (2007) *Lacan y lo político*. Buenos Aires: Prometeo.

Tolmos, R. (2004) “Desafíos y propuestas para la implementación más efectiva de instrumentos económicos en la gestión ambiental de América Latina y el Caribe: el caso de Perú”. *Serie Medio Ambiente y Desarrollo*, n° 80, Santiago de Chile CEPAL-PNUD.

Valls, Mario (2002) “El Congreso de la Nación debe sancionar una ley general del ambiente”. *JA* 2002-III-1082.

(2003) “La ley 25688 de Régimen de Gestión Ambiental de Aguas. ¿Presupuestos mínimos ambientales o policía federal de actividades que causen impacto ambiental significativo sobre otras jurisdicciones?”. *JA* 2003-II-785

Wallerstein, I. (1995) “Ecología y costos de producción capitalista: no hay salida”. *Iniciativa Socialista* n° 55

Zizek, Slavoj (1998) “La identidad y sus vicisitudes: `la lógica de la esencia` de Hegel como una teoría de la ideología”. En: *Debates políticos contemporáneos*; México DF: Plaza y Valdés.

(2005) *Las metástasis del goce. Seis ensayos sobre la mujer y la causalidad*. Buenos Aires: Paidós.

Estado y Deporte:

La relación entre los poderes públicos municipales y los clubes en la ciudad de Buenos Aires 1900-1940

State and Sport: The relationship between municipal authorities and the clubs in the city of Buenos Aires 1900-1940

Mg. Mariano Gruschetsky

Departamento de Políticas Públicas,
Universidad Nacional de Lanús
mgrusche@unla.edu.ar

Este artículo forma parte de la tesis de maestría “Estadios de fútbol, actores sociales y desarrollo urbano: Los casos del Club Atlético River Plate y del Club Atlético Vélez Sarsfield en la Ciudad de Buenos Aires en el siglo XX”, presentada en la Universidad Torcuato Di Tella en diciembre de 2010.

El trabajo fue realizado con el apoyo de la Beca Joao Havelange otorgada por FIFA-CIES en el marco del grupo de investigadores de Centro de Estudios del Deporte de la UNSAM.

Resumen

El presente artículo se inscribe dentro de la temática general de la relación entre estado y deporte a partir del origen del actual modelo de desarrollo de la infraestructura deportiva de la Ciudad de Buenos Aires, el cual se caracteriza por un rol central de los clubes sociales y deportivos y uno subsidiario y débil de los poderes públicos locales. Para ello se trabajó el caso de la Ciudad de Buenos Aires en el período 1900-1940 focalizando en el Plan Urbano de la Comisión de Estética Edilicia de 1925, en tanto primer gran documento que piensa integralmente la ciudad, y las sesiones del Honorable Concejo Deliberante de la Ciudad de Buenos Aires para el período 1900-1940.

Palabras claves: Deporte - Políticas Públicas - Clubes - Espacio Urbano - Infraestructura Deportiva

Abstract

This article explores the relationship between sport and the state focusing on the origins of the current development model of sports infrastructure. In this model, sports clubs play a role by far much more relevant than that of the local government. The analysis pays attention to Buenos Aires City during the period of 1900-1940, stressing on the 1925 city plan of the Comisión de Estética Edilicia, the first urban plan that envisioned the city in an integrated fashion. I also examine the sessions of the Honorable Concejo Deliberante de la Ciudad de Buenos Aires, or city council, during the same period.

Fecha de recepción:

27.11.11

Fecha de aceptación:

23.3.12

Key words: *sports - public policies - clubs - urban space
- sports infrastructure*

Introducción

La Ciudad de Buenos Aires se caracteriza actualmente por un panorama en el cual la mayor parte de la infraestructura disponible para la práctica de deportes se encuentra dentro de los clubes sociales y deportivos. Innumerable cantidad de instituciones se esparce a lo largo de la mancha urbana ofreciendo la posibilidad de practicar distintos deportes, ya sea de modo profesional o por mero entretenimiento. Existen, en este panorama, desde pequeños clubes de barrio que ofrecen unas pocas disciplinas hasta instituciones con amplias instalaciones y una enorme gama de actividades deportivas para desarrollar.

Son estas instituciones surgidas de la sociedad civil las que desde principios de siglo fueron desplegando una serie de actividades e infraestructura para la práctica del deporte y por ende fueron ocupando un rol central en el campo deportivo ciudadano.

Si observamos lo que sucede en otros lugares del mundo, por ejemplo en Europa, podemos arriesgar que en la Ciudad de Buenos Aires existe actualmente un particular “modelo” de desarrollo de la infraestructura deportiva signado por un rol subsidiario, débil y por momentos errático de los poderes públicos locales en materia de políticas deportivas de alcance masivo.

No solo son los clubes los dueños de la mayor parte de la infraestructura deportiva de uso masivo (piletas de natación, gimnasios, canchas de tenis y canchas de básquet), sino que también lo son, por ejemplo, de los estadios de fútbol profesional, actividad de enorme afluencia en la que intervienen importantes factores económicos, sociales y políticos.

¿Por qué fueron los clubes sociales y deportivos las instituciones que desarrollaron la mayoría de la infraestructura deportiva en esta ciudad? ¿Qué rol cupo a los poderes públicos en este proceso? ¿Qué nos dice esta particular relación acerca de los lazos y la interacción entre el estado y la sociedad civil?

Creemos que las respuestas a estas preguntas se encuentran, en parte, en el origen de esta relación, que data de los primeros años del siglo XX, entre los clubes sociales y deportivos y las diversas instancias del estado, que superan en muchos casos el nivel local. En dicho proceso entran a jugar en paralelo, por un lado, representaciones e ideas que los poderes públicos tienen acerca del deporte, el espacio urbano y los clubes y, por otro, la propia dinámica del desarrollo de los clubes, como parte del naciente espectáculo deportivo, que irán imponiendo con su fuerza la actual configuración de ese campo.

El presente trabajo pretende indagar en el origen de este proceso haciendo foco en las principales representaciones que emergen en los poderes públicos municipales sobre el rol del deporte, el ocio y la infraestructura deportiva, en las primeras cuatro décadas del siglo XX. Las fuentes disponibles son muchas y difíciles de abarcar en un solo trabajo: diarios de época, planes urbanos, memorias de las gestiones de gobierno de los niveles nacional y municipal, sesiones de los respectivos poderes legislativos, etc.

Hemos decidido abordar en este caso el Plan Urbano de la Comisión de Estética Edilicia de 1925, en tanto primer gran documento que piensa integralmente la ciudad, y las sesiones del Honorable Concejo Deliberante de la Ciudad de Buenos Aires para el período 1900-1940. Sabemos que es solo un comienzo y que estamos dejando de lado fuentes que podrían aportar mucho a este trabajo, principalmente las que se refieren al Estado Nacional, que también tiene jurisdicción sobre el territorio de la ciudad, y que en algunos momentos impulsó claras políticas hacia los clubes, en especial en lo referente a sus terrenos y estadios.

Finalmente, nos parece pertinente hacer algunas aclaraciones sobre el universo de estudio trabajado (los clubes sociales y deportivos de la Ciudad de Buenos Aires).

Dos cuestiones nos llevaron a reducir, en la práctica, nuestro universo de Clubes sociales y deportivos a aquellos que surgieron con el fútbol como actividad principal.

La primera es de carácter práctico y es que solamente existen trabajos académicos sobre el universo de los clubes de fútbol, más precisamente los de Julio Frydenberg. Casi nada se sabe sobre el resto de los clubes como fenómeno general, más allá de algunas historias institucionales que han sido escritas para casos muy puntuales. Si bien, como veremos a continuación, el peso del fútbol en el origen de muchos clubes será importante y será el disparador del surgimiento del resto de las prácticas deportivas, sabemos que existen casos de clubes que han tenido en sus principios otros deportes. Incorporarlos aquí hubiese requerido toda una investigación de base en sí misma, que excedería los objetivos de nuestro trabajo.

La segunda surge de una imposición misma de las fuentes de análisis. Aunque no era nuestra intención circunscribir el análisis a los clubes de fútbol, en las Memorias de las sesiones del Honorable Concejo Deliberante son estos clubes los que acaparan la mayor atención del Concejo. Si bien por decisiones de estructura del trabajo han quedado fuera de este texto, clubes como Gimnasia y Esgrima de Buenos Aires, el Cricket Club, el Lawn Tennis Club o Golf Club Argentino aparecen con frecuencia en las preocupaciones y debates del Concejo Deliberante.¹

Finalmente puede caber la pregunta sobre por qué delimitar el trabajo a la Ciudad de Buenos Aires y qué nos dice el proceso que allí se desarrolla de lo ocurrido en el resto del país. Aquí también por un lado nos guían decisiones prácticas tales como delimitar un objeto que sea abordable en la práctica u otras cuestiones ligadas a la existencia de fuentes y trabajos previos. Sin ánimo de ser exhaustivos, salvo los trabajos del ya nombrado Julio Frydenberg para la Ciudad de Buenos Aires, solo podemos mencionar, en la misma línea de investigación, el de Franco Reyna para la ciudad de Córdoba (Reyna, 2011). Entonces, hay todavía un campo vacante que determine la generalidad o excepcionalidad del caso de Buenos Aires.

Más allá de eso, la Ciudad de Buenos Aires bien podría considerarse un “caso” de relevancia en sí mismo solo por su enorme peso sociopolítico dentro de la nación. Pero además convergen varias cuestiones que ameritan señalarlo como caso de estudio paradigmático en relación al tema elegido: una enorme cantidad de clubes que en el pasado y en el presente se distribuyen por todo el territorio de la ciudad, distrito caracterizado por un estado municipal con suficientes recursos para desarrollar infraestructura deportiva por su cuenta; la superposición de los poderes públicos municipales y nacionales; y por último, una configuración deportiva profesional históricamente centrada en la ciudad de Buenos Aires que pone a sus prácticas en el foco de la atención nacional.

1. Clubes sociales y deportivos e infraestructura deportiva en el siglo XX

Si bien el trabajo está circunscripto al análisis de diversas fuentes documentales para el período 1900-1940, hemos decidido en este primer capítulo ampliar el marco temporal llevándolo hasta la actualidad de modo de mostrar la vigencia actual de la temática elegida y, por ende, cómo el período de estudio se vincula con problemáticas del presente.

Podríamos comenzar señalando que en nuestro país los clubes de fútbol fundados principalmente desde principios del siglo XX por grupos de “jugadores-socios” (Frydenberg, 2011)² son ejemplo de la fuerza que la tradición asociativista tuvo a la hora de la conformación de las identidades grupales.³ Los clubes de fútbol, sociales y deportivos son de las pocas instituciones generadas a partir de la sociedad civil que han recorrido un camino de más de cien años, y que permanecen vigentes plenamente a pesar de los cambios, las crisis y las eventualidades deportivas mismas.

A lo largo del siglo XX y en lo que va del siglo XXI, los clubes, principalmente los de fútbol, han pasado por sucesivas etapas que han modificado y vuelto más complejos los motivos por los cuales habían sido creados. A principios de 1900 se trató simplemente de jóvenes de entre 12 y 17 años de sectores medios, empleados de tiendas comerciales, estudiantes o vecinos, cuya única aspiración era conformar un “*Team*” para poder, algún día, enfrentar en la liga oficial a los maestros ingleses. Como señala Frydenberg, estas “*proto-instituciones*” conformaban un amplio y poderoso ámbito de socialización: “...en

1907 (...) existían ya una docena de ligas independientes que nucleaban unos 350 equipos, todo esto fuera del marco de la Asociación que -con pocos agregados y cambios- seguía manteniendo el mismo núcleo inicial” (Frydenberg, 1997). Esto marca que en los primeros años del siglo XX, por fuera del fútbol oficial, había ya un ámbito de práctica y competencia masculina y juvenil muy extendido.

Hacia las décadas del 20’ y del 30’ aquellas agrupaciones que lograron sobrevivir a los vaivenes institucionales se incorporaron al espectáculo deportivo, que venía asentándose desde la década del 10’, y comenzaron a desplegar una dimensión que no se encontraba entre los objetivos iniciales: la social.

Denominamos “social” a aquellas formas de actividad en los clubes que están guiadas por una lógica que no se corresponde necesariamente con el deseo de obtener notorios resultados futbolísticos (del equipo principal de fútbol) o beneficios económicos. Es de destacar que son muy variadas las maneras en que esa dimensión se expresa, desde actividades de beneficencia en el propio mundo del fútbol o hacia otros sectores de la sociedad, hasta diversos tipos de festejos y agasajos, como pueden ser intercambios de honores con otras instituciones similares. Se emprende así una serie de actividades donde se observa que no es el lucro ni el rédito económico el principal motivo que las impulsa.

Esta dimensión social de las instituciones crecerá a la par de las transformaciones políticas, sociales y culturales que se irán desarrollando en el país desde principios de siglo. Desde mediados de la década del ‘10, los sectores medios urbanos experimentarán un importante ascenso económico y político. El primero se acelerará en la década siguiente y se expresará de diversas maneras, como la aparición de los loteos populares que darán forma a los barrios de la ciudad y la posibilidad a algunos sectores sociales de acceder al terreno propio, mientras que el segundo tendrá su concreción más visible con la llegada de Hipólito Yrigoyen al gobierno en 1916.

Ambos procesos impulsarán fuertes cambios en los modos del esparcimiento, la utilización del tiempo libre y la apropiación del espacio urbano. Paulatinamente, los sectores medios urbanos ocuparán y se apropiarán de espacios públicos de esparcimiento antes ocupados exclusivamente por la élite, lo que traerá aparejados cambios en relación con el ocio y el uso del tiempo libre (Troncoso, 2000).

A su vez, dicho proceso se sucede en paralelo con otro que implicó una

“valoración de la “vida deportiva”, el físico y lo vital: el cuidado y exhibición del cuerpo, la preocupación por la alimentación sana, las proteínas y las vitaminas, la gimnasia, la vida al aire libre, o al menos la adopción

de algunos signos exteriores de esa preocupación, como el tostado o la vestimenta informal, son indicadores de una nueva actitud hacia el cuerpo, y también hacia la salud y la “vida sana”. Esta preocupación se emparenta con otra, de origen diverso y muy arraigada en la cultura letrada: la higiene, los regímenes, la profilaxis y la prevención, propios del higienismo positivista...

(L. H. Gutiérrez y L. A. Romero, 1987).

Son también los años 20s y 30s los de la construcción de los primeros estadios de fútbol en la Ciudad de Buenos Aires,⁴ algunos ya con infraestructura deportiva más diversificada. San Lorenzo de Almagro erige el suyo en 1916 y para 1929 ya puede albergar cerca de 65.000 personas; Sportivo Barracas lo hace en 1920, con capacidad para 18.000 personas; Atlanta en 1922 y River Plate en 1923, primero en el barrio de Palermo, con capacidad para 23.000 personas, y posteriormente en Núñez, en 1938, donde construye el actual estadio Monumental con capacidad para 65.000.

En los 40s el espectáculo deportivo alcanzará su punto máximo de masividad, y de allí en más la dimensión social crecerá en paralelo con el ciclo expansivo de la economía y la creciente valoración del tiempo libre. Según Frydenberg, “*Esos años de la llamada “fiesta” son los del período de máxima cantidad de entradas vendidas por partido (más de 12.000), hacia 1946-50. El momento fue acompañado con la necesaria apoyo mediático: hacia 1947 un 82% de los hogares porteños tenían una radio, que era el centro del hogar*”.⁵

Nuevos grandes estadios se incorporarán al fenómeno: Argentinos Juniors, Boca Juniors y Nueva Chicago en 1940; Vélez Sarsfield en 1943 y Huracán en 1947. Muchos otros de enormes dimensiones son planificados, y aunque nunca se concretan muestran el clima expansivo del sector.⁶

Los 60s serán una época de crisis del espectáculo deportivo, expresado en la merma de espectadores, lo que obligará a los dirigentes a implementar variadas y disímiles estrategias que buscan su resurgimiento. El denominado “fútbol espectáculo” y la incorporación de figuras internacionales, la apertura hacia los equipos del interior con la creación de los campeonatos nacionales lograron devolverle cierto esplendor, pero no podían contra el indudable proceso de cambio cultural que sufría la sociedad, que implicaba fuertes cambios en el uso del tiempo libre. La expansión de la televisión y la costumbre de salir el fin de semana en familia fueron serios competidores del domingo futbolero.

En los 70s la relación entre los equipamientos de los clubes y los poderes públicos vivirá su hora más conflictiva, que incluirá la desaparición de los estadios de San Lorenzo de Almagro y del Club Atlético Platense, casos muy poco estudiados y trabajados, aun

desde el periodismo especializado. Sobre este último caso apenas se sabe que nunca se escrituraron los terrenos donde estaba el estadio. En 1969-70 se presentaron herederos del dueño reclamándolos y, tras una puja, intervino la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, que al verificar que nadie había pagado los impuestos se adueñó de los terrenos; hoy se levanta allí una escuela perteneciente al Gobierno de la Ciudad. En el caso de San Lorenzo, el “Gasómetro” fue vendido, pero, al parecer, el dinero se “licuó” y el prometido traslado al Bajo Flores se pospuso durante largos años.

El resto es historia más reciente y conocida: el reordenamiento de la lógica del espectáculo basado en el rol de la AFA comandada por Julio Grondona; los éxitos internacionales y la aparición de la TV en los 80'; y el despegue del negocio mediático en los 90s (Frydenberg, 2002). Como señala Pablo Alabarces, estos últimos años asistimos a un importante cambio cultural en el que el fútbol se convierte en una de las narrativas identitarias principales, desplazando a otras que, como la escuela, venían haciéndolo desde principios del siglo XIX. Es lo que el autor denomina “futbolización de la vida” (Alabarces, 2008).

Sin embargo, es necesario detenerse en los primeros años de existencia de estas instituciones y dimensionar una de las claves principales que marcaron la supervivencia de los clubes: sus canchas o terrenos de juego.

Trabajos como los de Frydenberg han planteado la importancia que tuvo en la supervivencia de dichas instituciones la posibilidad de establecerse en un territorio y levantar una cancha propia donde competir y participar de los beneficios producto del espectáculo futbolístico que comienza a desarrollarse en la década del 20'.

El autor en este sentido sostiene la tesis que pone en cuestión el lugar común de pensar el feliz encuentro entre ciudad y fútbol en los primeros veinte años del siglo XX en la Ciudad de Buenos Aires, a partir de suponer un territorio que es generoso en espacios para dicha práctica. Para él, el ritmo paralelo de la urbanización y el alza de los precios de la tierra fueron factores que pusieron fuertes obstáculos para que los clubes pudieran desarrollar sus actividades, y la posibilidad de conseguir o no un terreno propio fue un filtro fundamental que determinó la supervivencia de muchos de ellos. Podemos citar dos ejemplos: fundado Vélez Sarsfield en 1910, la localización actual del club, a la cual llega en 1940, es la tercera después de 30 años de lucha contra los alquileres y los desalojos. River Plate llega a Núñez luego de 40 años desde su origen en el barrio de La Boca, pasando fugazmente por Sarandí y 15 años en Palermo.

Así y todo es pertinente destacar la situación particular de la Ciudad de Buenos Aires (similar a la de muy pocas ciudades del mundo) en la cual los clubes consideraron desde sus comienzos que debía cada uno poseer su propia cancha, lo que implicó que muchas

de las energías de sus asociados se orientaran en este sentido.⁷ Estos verdaderos hitos en el territorio urbano se irán tornando un proceso que llevó algunas décadas, en los signos distintivos que convertirán a cada club en “el” representante de un territorio, un barrio, frente a los demás (Frydenberg, 2011).

Como señalamos anteriormente conexas a estos estadios, dichas instituciones fueron desarrollando una creciente y diversificada infraestructura deportiva, que desbordó las necesidades del espectáculo futbolístico mismo. Como se señaló: salones de fiestas, quinchos,⁸ piletas de natación, gimnasios para la práctica de otros deportes, institutos educativos, bibliotecas, etc. Sin duda los predios de los clubes expresaban que se habían convertido en un privilegiado y potente ámbito de sociabilidad.

Finalmente resulta interesante pensar el caso de la Ciudad de Buenos Aires y su infraestructura deportiva en el contexto mundial.

Como señala Pierre Lanfranchi, una de las principales diferencias entre los viejos juegos medievales y los deportes modernos es que los primeros se adaptaban al espacio público de la ciudad, mientras que los segundos construyeron espacios cerrados especialmente diseñados para el desarrollo del espectáculo deportivo.⁹ En este sentido interactúan y transforman el espacio urbano y se han convertido en verdaderas centralidades de las ciudades modernas. Al decir de Lanfranchi:

“Los historiadores de la evolución urbana han considerado que, en el siglo XIX, la Revolución Industrial indujo la proliferación de los grandes núcleos de habitantes y, entre otras cosas, de la estación de ferrocarriles, diferenciando de esta manera la ciudad moderna de la ciudad tradicional antigua, del pueblo. Así desde el siglo XX debemos pensar en un aeropuerto y además un estadio de más de 50 mil localidades, íconos necesarios que pasaron a ser obvios, a la hora de valorar la grandeza de las metrópolis” (Lanfranchi, 2010: 14).

Los estadios y el resto de la infraestructura de los clubes de la Ciudad de Buenos Aires, durante el siglo XX no escaparon a este proceso general y mundial de interacción con el proceso de desarrollo urbano. Es decir, aquí también se construyeron y modificaron el territorio, tanto material como simbólicamente.

Sin embargo hay una importante particularidad que presenta el caso de nuestra ciudad y que será el principal objeto de este trabajo, y que se torna más visible en la relación más general que se establece entre estado y deporte.

Según Lanfranchi, en el proceso europeo parecieran haberse desplegado dos modelos de esta relación: el de Inglaterra donde “*el deporte moderno se desarrollo lejos de la esfera pública y cultivó celosamente su independencia financiera y política*” (Lanfranchi, 2001) y el de Europa continental, reflejado en los casos alemán y francés, donde el estado ejerce un rol sumamente central. Como ejemplos, el autor cita el caso conocido de la construcción durante el régimen nazi de la infraestructura deportiva para los Juegos Olímpicos de Berlín de 1936 y la construcción el estadio de Pershing por parte del estado francés en 1920, que fue el primer gran estadio municipal.

En Argentina y en la Ciudad de Buenos Aires, como veremos, el “modelo” parece estar más cercano al desarrollado en Inglaterra, pero incluso así asumirá algunas características que lo distinguirán de lo ocurrido en aquel país.

Equipamiento Deportivo y Políticas Públicas 1900-1945

Muchos de los casos de desarrollo de infraestructura deportiva se inscriben dentro del proceso de aparición y surgimiento de canchas de fútbol en la Ciudad de Buenos Aires, el cual comienza a desplegarse desde principios de la década del 20'.¹⁰

Como se ha mostrado hasta ahora en dicho proceso confluyen elementos del contexto político y social y otros de la propia lógica del espectáculo deportivo.

En relación a esto último podemos señalar que la morfología del propio fútbol argentino, es decir, la particularidad de concentrar una gran cantidad de equipos en pocas ciudades, es sin duda un elemento clave que se ubica como sustrato y condición de posibilidad de procesos posteriores y en este sentido del proceso de construcción de infraestructura que queremos abordar.

Resulta de vital interés para continuar con el panorama planteado en la introducción el investigar qué rol desempeñaron los poderes públicos al respecto. Lo que queremos señalar es que dicho rol, las variadas representaciones, los debates y planes, se posarán sobre una condición de posibilidad que está dada por la configuración espacial, que desde principios del siglo XX desarrollaron el fútbol argentino y sus clubes.

Nuestro objetivo aquí será entonces rastrear acciones y omisiones, las ideas y las representaciones, que surgen en torno al deporte y el ocio en general y en relación con la infraestructura deportiva en particular, tanto en diversos documentos públicos que piensan la ciudad desde principio de siglo hasta los años 40', como en los debates y proyectos que durante ese tiempo se suscitan en el ámbito del Concejo Deliberante¹¹ de la Ciudad de Buenos Aires.

Intentaremos con esto contestar algunos interrogantes que creemos pueden ser de utilidad para comprender el proceso general y la relación actual entre deporte y políticas públicas. Cuestiones tales como conocer el grado de apoyo o involucramiento que los diversos actores con jurisdicción en la ciudad dieron al surgimiento de estadios e infraestructura deportiva, o las “funciones” que los mismos actores asignaban al deporte y en especial a los estadios; entender las lógicas de localización de los mismos en relación a cómo se piensa el territorio y los intereses que hay en juego, creemos, pueden ser cuestiones de suma utilidad.

Para ello hemos analizado el “*Proyecto orgánico para la urbanización del municipio*”, redactado por la denominada Comisión de Estética Edilicia, y las versiones taquigráficas de las sesiones del Honorable Concejo Deliberante de la Ciudad de Buenos Aires entre los años 1900 y 1945.

Deporte y ocio en el proyecto orgánico de la Comisión de Estética Edilicia de 1925

El plano regulador y de reforma de la Capital Federal fue publicado en el año 1925 durante la intendencia de Carlos M. Noel y la presidencia del Marcelo T. de Alvear bajo el título “*Proyecto orgánico para la urbanización del municipio*”. Redactado por la denominada Comisión de Estética Edilicia, creada en 1923 y conformada por una serie de destacados arquitectos del momento, propone pensar un proyecto para la ciudad toda.

En palabras de Juan Molina y Vedia “...el plan Noel nos muestra por debajo de esos ropajes académicos una agudeza notable respecto a dos cosas: el sentido democrático de los espacios públicos y la necesidad de ver “orgánicamente” cómo la resolución de cada parte depende de una clara consideración del todo” (Molina y Vedia, 1999). Para Adrián Gorelik, “...se trata del primer intento sistemático por pensar y dar respuesta a la nueva ciudad, por comprender el estatuto urbano de ese fenómeno hasta entonces “espontáneo” de suburbanización...” (Gorelik, 1996). Significativamente este documento “*inaugural*” posee importantes y amplias referencias al tema que es objeto de nuestro trabajo, ya que por un lado propone una mirada totalizadora de la ciudad y por otro aborda el tema del espacio público.

Situado en el momento que muchos especialistas denominan como de “*emergencia del urbanismo*”, el proyecto presenta la impronta que caracteriza la constitución de dicha disciplina. La idea de que un expediente urbano debe dar cuenta de toda la información necesaria para una intervención acertada pone de manifiesto la ligazón fuerte que en este paradigma encuentran ciencia y diagnóstico. Se ven plasmada así en el proyecto una serie de valores donde se enlaza lo técnico con lo racional y lo objetivo.

En las primeras páginas del proyecto, más precisamente en el apartado correspondiente a los fundamentos, aparece un tema que, según nuestro parecer, puede pensarse como el

nexo conceptual que anuda en esos años el tema de la ciudad y el deporte. Vale aquí la pregunta: ¿qué justifica que el planeamiento de la ciudad y con ello el de la infraestructura deportiva sea un tema de interés para los poderes públicos?

La idea clave, y muy en boga en ese entonces, es la de que hay ciertos elementos, que podríamos denominar “materiales”, que son capaces de modelar las conductas de los individuos. Puede leerse en el artículo 4º de los mencionados fundamentos “*Que la belleza, no siendo tan solo un halago para los sentidos, sino que también contribuye eficazmente al desarrollo espiritual de un pueblo, fortaleciendo al propio tiempo en él sus cualidades morales, el fomentarlo debe constituir una de las preocupaciones de la comuna*”.¹² Es decir la belleza, de los edificios y de la ciudad, contribuye al desarrollo espiritual y de las cualidades morales de los individuos. Una ciudad bella permitirá desarrollar individuos con un alto espíritu. Esta cualidad moralizadora de lo urbano se encuentra fuertemente emparentada con las nociones que se le atribuyen también en ese entonces al deporte. “*Mens sana in corpore sano*” es el resumen de todo un programa que plantea el deporte y la actividad física como productores de personas mentalmente sanas y elevadas.

En la Memoria que escribe para la Comisión de Estética Edilicia J.C.N. Forestier,¹³ denominada “*Sobre el arreglo, la proporción y la distribución de los sitios públicos al aire libre, de las avenidas-paseos, de los parques, de los jardines públicos y particulares y de los barrios de residencia*”, que ocupa una parte considerable del proyecto, esta idea reaparece de manera contundente.

“Como en todo tiempo sucedió, también hoy los jardines son una necesidad para la vida, por cuanto en ellos se cultivan frutas y legumbres y además flores para el adorno de la casa.

*Pero actualmente tienen aun otra finalidad que es propia de los tiempos que corren: desempeñan una misión social benéfica e importante, más de los que se pudiera suponer. Son, por eso, indispensables, no solo en la chacra y en la vivienda de campo, sino también y muy especialmente en las ciudades, donde la actividad creciente, la fiebre de los negocios exigen que se pueda hallar en el jardín el reposo, la cura preventiva contra todas las enfermedades mentales y físicas”.*¹⁴

Es decir, ambos elementos, la estética urbana y el deporte, conjugados en la ciudad, son parte de un vasto programa, pensado desde los poderes públicos y desde la elite, para

conformar ciudadanos acordes a esa Argentina “moderna”. Sin duda aparecen como los antidotos perfectos contra las “enfermedades mentales y físicas”.

No puede dejarse de lado el vislumbrar cierta marca de “clase” en esta concepción sobre la estética urbana y el deporte que se pone expresamente de manifiesto con toda su fuerza más aún en la página 17 del proyecto. Allí, el apartado 6° reúne lo que se titula “BARRIOS OBREROS, JARDINES, STADIUMS DEPORTIVOS, EMBELLECIMIENTO SUBURBANO”.

En principio podemos arriesgar que este conjunto de temas, conceptos o problemáticas urbanas, al ser agrupadas, lejos de responder al azar expresan parte del programa. De ningún modo planteamos que un proyecto es solo la expresión de una racionalidad instrumental, pero sí que expresa valores y concepciones de los actores que las producen. En este sentido, como planteamos al principio, puede decirse que el proyecto anuda “JARDINES, STADIUMS DEPORTIVOS” con “EMBELLECIMIENTO” y que ello se plantea como una propuesta para los “BARRIOS OBREROS” en las zonas “SUBURBANAS”. El apartado d) expresa claramente que “Cada uno de estos barrios tendrá una gran plaza destinada a ejercicios físicos”.¹⁵

Esto significa que los jardines y los estadios forman parte de un dispositivo pensado con una doble localización muy precisa: para obreros y en los suburbios. Aparece aquí entonces una fuerte idea de control social de ciertos sectores. Esto de ningún modo es novedoso y menos aún en el campo deportivo. Solo basta relacionarlo con los dispositivos escolares de educación física que se implementan en ese mismo momento (Aisenstein, Ángela; Scharagrodsky, Pablo, 2006).

Sobre la ubicación suburbana, ya hemos expresado en la introducción la creciente tensión que desde principios de los años ‘10 se produce entre la ciudad tradicional y las canchas de fútbol. Resulta muy interesante cómo queda transparentada la intención de ubicar estas actividades fuera de la zona ya urbanizada. Como veremos más adelante, cuando analicemos los debates del Concejo Deliberante, el tema de la localización de los estadios pondrá en juego interesantes representaciones sobre la ciudad y el deporte. Por un lado, como señala Frydenberg en relación a las canchas de fútbol de los nacientes clubes-equipos, la ciudad tradicional los expulsa:

“Como la ciudad impedía su instalación en el centro urbano hiperpoblado, se buscó la cesión de tierras públicas o tierras privadas para alquilar. Dado el sucesivo encarecimiento del precio de la tierra debido a la subdivisión de las propiedades y los loteos de los terrenos, sólo un reducido núcleo de ellos pudo alquilar o comprar un terreno” (Frydenberg, 1999).

Por otro lado forman parte del proyecto que desde los poderes públicos se piensa para el suburbio. El deporte y el ocio aparecen como dos de los tantos elementos que no pueden faltar en estos centros barriales, que, tal se observa en el proyecto de 1925, se presentan como micro-ciudades independientes. En la página 66 se expresa claramente la independencia y autonomía que suponen los barrios:

*“En cada barrio, por ejemplo, prevemos la existencia de puntos esenciales para la actividad ciudadana y comercial, que están llamados a prosperar en razón del aumento constante de la población y progreso edilicio de la Capital, que tenderá -siguiendo la modalidad observada- a establecer en cada una de estas regiones urbanas una cierta vida independiente en armonía con la índole particular de sus habitantes y características de su trabajo”.*¹⁶

Es en el sistema de plazas y parques donde aparece con toda claridad la representación que existe en el proyecto sobre el deporte y el ocio. El paradigma higienista aparece en el centro:

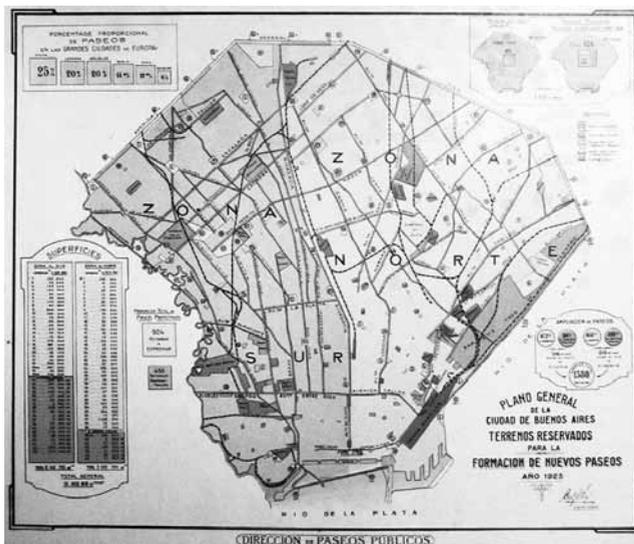
*“Entendemos que se debe tener en cuenta en primer término la parte que se refiere a Parques y espacios libres, por cuanto ello incumbe a las necesidades más inmediatas encargadas de asegurar a la ciudad las condiciones higiénicas, esparcimiento y mejoras indispensables dentro del plan orgánico y general que se proyecta”.*¹⁷

Parques y espacios libres son prioridades que garantizan la salud, física y moral, sobre la cual solo después puede proyectarse el resto.

Aparece aquí la idea recurrente del “airar” y “ventilar”. Y esto no es algo pensado para realizarse de manera esporádica o azarosa sino que se echa mano a la noción de “sistema”. Sistema de parques y sobre todo sistema de ventilación urbano. “Las avenidas unen los parques entre sí, y parten del centro de la ciudad hacia la periferia o cinturón periurbano”.¹⁸ Los parques como pequeños pulmones que tienen en las avenidas sus cañerías de circulación y conexión con todo el sistema. Todo contenido por los límites geográficos y el “artificial”¹⁹ “camino periurbano (avenida de circunvalación General Paz)”.

El plano de la página 154 del proyecto es muy claro al respecto; al observarlo en su conjunto parece un barrilete con agujeros aireados y conectados. (Gráfico N°1)

Gráfico 1



Fuente: Proyecto orgánico para la urbanización del municipio, Intendencia Municipal, Comisión de Estética Edilicia, Buenos Aires, Peuser, 1925

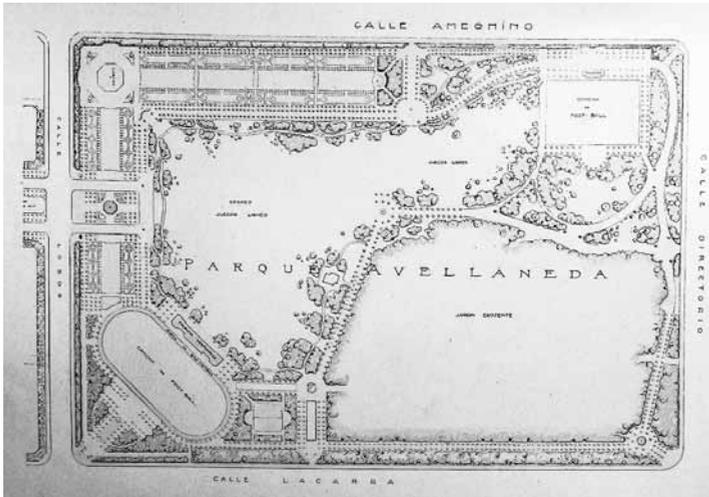
Otra idea que aparece con fuerza en el proyecto es la que equipara deportes como el fútbol o el tenis con el “*juego libre*”.

En ciertos debates de las ciencias sociales sobre el rol del deporte ambos conceptos (juego y deporte) aparecen como contrapuestos. Como ejemplo, para Juan José Sebrelli el deporte es sinónimo de alienación, mecanismo de dominación de las clases dominantes para anular la conciencia “real” de los explotados en el sistema capitalista. El juego libre, por el contrario, es un espacio de libertad no reglado, donde todavía subsiste la naturaleza pura del ser humano, que en el capitalismo se ve reducida cada vez más (Sebrelli, 1983).

En el plan de 1925, contrariamente, ambos aparecerían como sendas herramientas del instrumental urbano con la función ya señalada de ventilar gente y ciudad.

En el Gráfico N°2 puede observarse un plano con las obras propuestas para el Parque Avellaneda. En el centro aparece delimitada la zona de “césped juegos libres” y en las esquinas superior derecha e inferior izquierda la zona de “Cancha de foot ball”. Ambos espacios, si bien son delimitados y diferenciados, aparecen con igual jerarquía como elementos del dispositivo del parque. (Gráfico N°2)

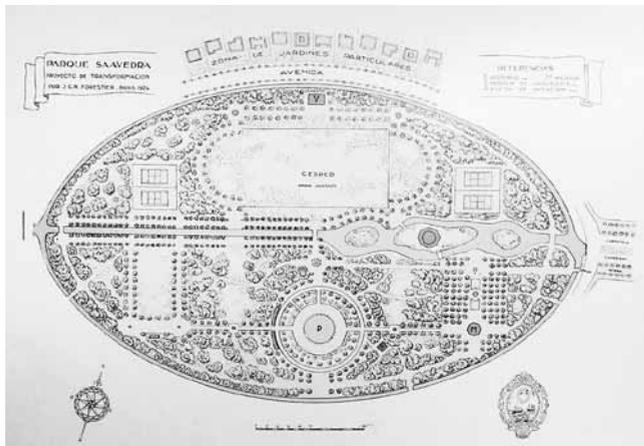
Gráfico 2



Fuente: Proyecto orgánico para la urbanización del municipio, Intendencia Municipal, Comisión de Estética Edilicia, Buenos Aires, Peuser, 1925

Algo similar puede verse en el Gráfico N°3, donde se ve el plano del Parque Saavedra. En el centro de la mitad superior del óvalo se observa la zona de “Césped para juegos” y en ambos costados de la misma se puede apreciar el croquis de lo que, podríamos suponer, son canchas de tenis. (Gráfico N°3)

Gráfico 3



Fuente: Proyecto orgánico para la urbanización del municipio, Intendencia Municipal, Comisión de Estética Edilicia, Buenos Aires, Peuser, 1925

En la ya citada Memoria escrita por Forestier en el proyecto, vuelven a aparecer ideas muy interesantes sobre el tema que venimos desarrollando.

En principio puede verse que se establece a las claras la necesidad de que existan terrenos municipales para juegos. Es decir que hay una idea acerca de que este asunto es una obligación del estado. La otra cuestión que surge en un principio es que Forestier nos marca ese momento como el de un cambio de época. Ya hemos señalado cómo varios estudios de diversas disciplinas concluyen que en los años 20' emerge la temática del deporte y el ocio. Es el momento en que aparece como preocupación y como objeto de planificación, ya que hasta ese entonces poco se había pensado y realizado.

Forestier lo dice claramente:

”Los sitios especiales para juegos no existen, pues, sino en estado embrionario: instalaciones provisionarias, hechas casi siempre al azar en antiguas quintas.

Si bien es cierto que la ciudad tiene diseminados por todas partes jardines de adornos de esos que llaman plazas y que los son en realidad por su ubicación, como la de Mayo, del Congreso, Centenario, Saénz Peña, etc., no es menos cierto que no existió la misma preocupación por proveer análogamente a cada barrio de su correspondiente terreno o campo de juegos y ejercicios físicos para niños y jóvenes de ambos sexos.”²⁰

Es decir, no ha sido una preocupación hasta ese entonces pero debe serlo de ahora en más:

“En efecto, toda madre de familia debería tener en las proximidades de su domicilio, sitios o terrenos bien al aire libre y con sombra, a los cuales pudiera dejar ir diariamente a sus hijas a recrearse y descansar, y los jóvenes deberían poder encontrar a una distancia, que no les llevara más de 10 o 15 minutos de su casa, campos para juegos y ejercicios cotidianos”.²¹

Madres, hijas y jóvenes denotan, por un lado, la aparición de la mujer como sujeto del deporte y el ocio. Por el otro, los parques con juegos parecen dispositivos pensados para un uso permanente y “cotidiano”, mientras el padre se dedica al trabajo.

Finalmente aparece el tema de los estadios y los poderes públicos.

Bajo el subtítulo “*PARQUES ABIERTOS Y PARQUES CERRADOS*” Forestier señala que se trata de un tema que ha producido grandes discusiones, y echa mano a las conclusiones que se han extraído del “*Congreso Parisiense de deportes*”, distinguiéndolas de este modo:

“En los primeros, puede haber césped, círculos, arboledas para los juegos, canchas de tenis, etc., pero su misión no es únicamente la práctica y aprendizaje regular de deportes, sino, además, el paseo y distracción de los concurrentes.

Los parques cerrados, o sea los sitios que habrán sido preparados especialmente para tal o cual deporte determinado, o sea para varios de ellos, servirán para un ejercicio serio y eficaz (...)

*En efecto, el significado de los adjetivos “abierto y cerrado” no es el que vulgarmente tienen: abiertos se llaman los parques mixtos, que comprenden el paseo y los juegos, y cerrados, aquellos que de destinan exclusivamente a los deportes”.*²²

Claramente separa los parques para paseo, ocio y esparcimiento, que tienen una función primordialmente “*higiénica*”, y que incluyen equipamiento deportivo, de los sitios exclusivamente compuestos por equipamiento deportivo, en donde prima la función pedagógica que posibilita un ejercicio “*serio y racional*”. De todos modos ambos para Forestier deben ser objeto de política pública y por ende estar principalmente a cargo de los diversos niveles del estado y sus reparticiones. Es más: señala repetidas veces los peligros de dejar esto en manos del sector privado. Así, bajo el título “*PARQUES CERRADOS – ESTADIOS*” se lee:

*“Los sitios destinados a ser tales deben ser estudiados por la Oficina de Estudio de la Dirección de Parques, pero según las indicaciones de la Repartición correspondiente, que tomará luego a su cargo la organización, su administración y sobre todo el asignarlos a las distintas sociedades deportivas”.*²³

Aquí aparece algo sumamente interesante. El predominante discurso sobre el rol preferente de los poderes públicos en materia de desarrollo de infraestructura de ocio y deporte se ve matizado. Nótese que el rol que el proyecto representa para el estado es el de regulador y no de gestor, ya que claramente se menciona que serán asignados “*a las distintas sociedades deportivas*”. Resulta difícil saber si para 1925 esto era una concepción arraigada en los cuadros técnicos estatales o una solución de compromiso ante una realidad que se les imponía.

Más aún, en otro apartado denominado “*USO DE LOS CAMPOS DE JUEGOS POR CLUBS O ENTIDADES DEPORTIVAS – PELIGROS DE LA CONCESIÓN EXCLUSIVA*” se plantea:

*“El encomendar a una Comisión Municipal la asignación y vigilancia de los terrenos de juego tiene por objeto evitar la concesión directa y exclusiva a una o varias sociedades determinadas y poner en manos de una autoridad, independiente y desinteresada, la superintendencia de estas asignaciones siempre temporarias (...) y a fin de que los terrenos permanezcan siempre siendo de verdad públicos (...) De tal suerte, los parques cerrados no llegarán a ser nunca privilegio de ciertas sociedades y siempre asequibles para todos (...) Los terrenos de juegos deben ser en su mayor parte municipales: su concesión ha de ser objeto de permisos especiales...”*²⁴

Lo que resulta interesante de este programa sobre el rol y uso del equipamiento deportivo no es su carácter público –de hecho ese era el modelo predominante en ese momento y lo es, aún en la actualidad, en la mayoría de los países de Europa–, sino el hecho de que nada de esto haya ocurrido en nuestro país, y que, muy por el contrario, estos equipamientos fueran desarrollados por los clubes, en algunos casos con fondos genuinos provenientes de sus actividades y de sus asociados, y en muchos otros con fondos del propio estado. Más adelante, cuando analicemos las sesiones del Concejo Deliberante profundizaremos más aún en el origen de esta particular configuración que presentó el desarrollo de la infraestructura deportiva en la ciudad.

Como veremos más adelante, es en ese preciso momento (década del 20’), cuando los poderes públicos enuncian el carácter público de los equipamientos deportivos, que los clubes, asociaciones civiles sin fines de lucro, ya en su mayoría comienzan a desarrollar sus sedes sociales y brindar a sus asociados la posibilidad de practicar numerosos deportes.

Mientras que en la actualidad, por ejemplo, en Europa los estadios de fútbol profesional son principalmente municipales, aquí son de los clubes. Mientras que para realizar básquet, tenis, atletismo o gimnasia en el viejo continente existen equipamientos municipales, aquí esas actividades se realizan en los clubes, mediante el pago de una cuota mensual que convierte a las personas en socios.

Resulta indudable que gran parte de las claves para comprender el desarrollo particular del caso argentino en relación a la construcción de estadios y diversos equipamientos deportivos se encuentran en algunas dinámicas que desde principio del siglo XX se

conforman a partir de la relación que establecen los clubes con los poderes públicos, casi desde su misma fundación, a principios del siglo. Es por ello que nos hemos propuesto analizarlas a partir de trabajar con los debates del Concejo Deliberante.

Las sesiones del Honorable Concejo Deliberante 1900-1940

El primer antecedente sobre la materia que hemos podido encontrar en el ámbito del Concejo Deliberante de la Ciudad de Buenos Aires data de 1905 y resulta paradigmático en varios sentidos. En esa oportunidad, los comisionados Rosa, Carranza y Aguirre presentan un proyecto de ley para que se le conceda “... a las escuelas públicas o particulares y a las sociedades que tengan por único objeto practicar los ejercicios físicos, cuando lo soliciten, la ocupación de terreno en el Parque Chacabuco, con destino a la instalación de gimnasios y juegos atléticos”.²⁵

En los fundamentos del proyecto se puede leer que

“Fomentar la concurrencia del público a los parques y paseos y los juegos y ejercicios físicos al aire libre, es un principio elemental de higiene.

Es un hecho notorio que en la actualidad a los parques que sostiene el municipio, a excepción de la que se refiere al Parque Tres de Febrero, es insignificante, en relación al considerable número de habitantes de esta ciudad.

Los que suscriben, convencidos de que una de las principales causas a que obedece este fenómeno, es la falta de atractivos y entretenimientos en los mencionados parques y paseos, especialmente para la juventud, creen posible, subsanar esta causa, fomentando el entusiasmo, que de un tiempo a esta parte, ha despertado en la población, los juegos atléticos y ejercicios físicos de diversas clases.”²⁶

En principio podemos observar que para 1905 ya existe una preocupación en el ámbito público por la necesidad de dotar con infraestructura deportiva (“juegos atléticos y ejercicios físicos”) a las plazas y parques.

Más allá de la presencia del clásico y ya señalado paradigma higienista, resulta muy interesante, y a la vez fundante, que a partir del diagnóstico de la situación del escaso uso de los parques públicos por parte de la población, la propuesta de los ediles inaugure una particular relación entre los poderes públicos y los actores privados, en relación al uso de los espacios públicos y al deporte y el ocio en particular.

La propuesta de los concejales, ante la manifiesta falta de atractivos de los parques en especial para los jóvenes y la falta de instalaciones adecuadas para practicar deportes,

no será en este caso que la propia municipalidad se encargue de la tarea, construyendo equipamiento para el desarrollo de diversos deportes, sino que la delegará en manos de otros actores, en especial de una gran cantidad de asociaciones y clubes que vienen surgiendo a lo largo de la ciudad (“*escuelas públicas o particulares y a las sociedades que tengan por único objeto practicar los ejercicios físicos*”).

Lo interesante aquí es que si bien resulta cierto que ésta será la tendencia a la larga predominante y que dejará su impronta en la ciudad hasta la actualidad, la misma no estará exenta de tensiones. Mientras se va desarrollando un silencioso, constante y exitoso proceso de aparición de diversas asociaciones que irán ocupando el espacio público y sobre todo monopolizando la práctica deportiva, los poderes públicos no abandonarán la pretensión, aunque sea solo declamativa, de participar y dirigir el proceso. Como hemos visto en el proyecto de 1925, dichos poderes no resignarán la pretensión de planificar y regir el uso del espacio público en relación al deporte.

Si regresamos al año 1906, al otro año del proyecto presentado por Rosa, Carranza y Aguirre para el Parque Chacabuco, surgirá otro en el mismo ámbito que planteará el concejal Mariano R. Ramírez proponiendo

“Artículo 1°. Dentro del término de dos meses de promulgada la presente, el departamento ejecutivo remitirá a la honorable comisión municipal, los estudios, planos y presupuestos de la obras necesarias para la formación de una plaza destinada a ejercicios atléticos, en el Parque Chacabuco, con espacios para canchas de football y de pelota; para carreras a pie y en bicicleta, lagos para ejercicios de natación, gimnasios y demás juegos que se relacionen con el desarrollo físico”²⁷.

Como vemos, el Parque Chacabuco se convierte en escenario privilegiado de dos ideas respecto de quién debe desarrollar el equipamiento necesario para la práctica y fomento del deporte, que en definitiva ponen en juego el rol que le cabe a los poderes públicos, a la vez que discuten el carácter público o privado de estos espacios.

Lo que podrá observarse entonces, a partir de analizar las actas del Concejo Deliberante desde principios de siglo XX hasta fines de los años 30’ y comienzos de los 40’, serán dos niveles diferentes en los que se desarrollará esta temática. Por un lado, en el nivel del discurso sobre política pública, expresado racionalmente en planes y proyectos, se verá la aparición de esporádicos y recurrentes proyectos donde se observarán plasmadas ideas y representaciones sobre el rol del municipio y los poderes públicos en relación a los espacios públicos, el deporte y el espectáculo deportivo. Las mismas concebirán un

rol activo y primordial por parte del estado municipal. Dichos argumentos, como ya veremos, se irán complejizando a medida que transcurre el siglo.

Por otro lado, a nivel de la práctica, una serie de casos concretos irá sucediendo. En ellos las asociaciones civiles, y en especial los clubes, irán tomando en sus manos la realización de dichas políticas, con anuencia y apoyo del poder municipal.

Si bien en la primera década del siglo XX, la discusión como vimos se circunscribe a quién debe ocuparse de construir el equipamiento necesario para la práctica deportiva de la población, con el correr del siglo y sobre todo desde mediados de los años 10' la misma se complejiza a la par que lo hace la misma práctica deportiva, en especial la del fútbol y sus instituciones. En los comienzos del siglo XX, ceder terrenos municipales a los nacientes clubes parece no pasar de una acción que fomenta las buenas intenciones de personas que, agrupadas bajo la forma de club, son claramente amateurs, lo cual no parece suscitar demasiadas discusiones.

Sin embargo, desde mediados del 10' comienza a desarrollarse el espectáculo deportivo, con su componente comercial y masivo,²⁸ y estas cesiones de tierras o exenciones de impuestos implican discutir y discernir, en el ámbito del Concejo Deliberante, el carácter mismo de los clubes y sus actividades. Se trata ahora de beneficiar a instituciones en las cuales –si bien en el imaginario de los ediles es claro que realizan un bien a la comunidad– no es tan clara la cantidad de beneficios que obtienen de su actividad, sumándose a la discusión el tema sobre el profesionalismo y amateurismo de sus actividades.

En 1917 los presidentes de los clubes de fútbol de la capital solicitan la exención de impuestos sobre los carteles anunciadores de “reclames”²⁹ en las canchas de fútbol, aduciendo el precario estado de sus finanzas. La ordenanza propone que solo queden exonerados aquellos clubes que no ocupen terrenos municipales, que, dicho sea de paso, el concejal Sr. Pagliere nos aclara que son muchos los que sí los ocupan. El caso es que el mismo concejal fundamenta: “*Hay una gran cantidad de estos clubs que ocupan terrenos municipales; y otros alquilan el terreno y con esta pequeña ayuda, podrán quedar más o menos en igualdad de condiciones a los que se les ha cedido terreno gratuitamente...*”³⁰ En el fondo, homologar con la eximición de impuestos a todos los clubes dejaría en igualdad de condiciones a aquellos clubes que fueron beneficiados con la cesión de terrenos municipales de aquellos que deben alquilarlos. La discusión que surge por detrás es si ambas situaciones de tenencia del terreno son similares.

En definitiva se está discutiendo el carácter mismo de los clubes, de la asociación que los nuclea en la práctica de su deporte principal –y en algunos casos único–, y la relación que el propio municipio debe establecer con ellos. Resulta pertinente preguntarse si la municipalidad debe eximir de impuestos a una asociación para que construya un

estadio donde sin dudas desarrollará un espectáculo que comienza a ser bastante lucrativo. También resulta dudoso que, ya a esta altura, este espectáculo, donde 22 juegan y el resto observa, “*fomente los propósitos de la educación física*”. Sin embargo, la discusión es más compleja porque el mismo fenómeno se complejiza. Es cierto que desde la década del 20’ aquellos jóvenes de los sectores medios urbanos que fundaron clubes a principio de siglo para “*jugar a la pelota*” ya participan de un fenómeno bastante extendido, y por ende masivo y comercial, lo que se refleja en esta discusión en el Concejo Deliberante.

Pero no menos cierto es que, en paralelo a ello, como hemos demostrado en otro trabajo realizado sobre el Club Atlético River Plate, es también éste el momento en que estos clubes comienzan a desarrollar su dimensión social.³¹ Se convierten en un lugar privilegiado de sociabilidad y encuentro que implica prácticas muy diversas que irán desde la realización de fiestas y conferencias hasta intercambios de atenciones con otras instituciones.

En este sentido puede pensarse que estas instituciones también cobijan una serie de prácticas que pueden considerarse aportes, en varios sentidos, a la comunidad, que de ser así autorizarían a la municipalidad a apoyarlos de todos modos.

Aparece aquí una tensión que, si bien excede los objetivos de este trabajo, merece ser mencionada y recorre toda la historia de los clubes hasta nuestros días: socios de cancha versus socios de la sede social; asociaciones civiles sin fines de lucro versus gerenciamiento,³² son discusiones que expresan la complejidad de prácticas y lógicas que abrigan estas particulares instituciones que en la Argentina son los llamados “*clubes de fútbol*”. En el mismo año 1917 vuelve aparecer nuevamente un proyecto en donde la Municipalidad es presentada como el actor principal. Los concejales Pagliere y Tomaszewsky presentan un proyecto de ordenanza bajo el título “*Construcción de un campo atlético en el Parque Centenario*”. En su artículo 1° señalan: “*La Municipalidad construirá en el centro del Parque Centenario, las tribunas y anexos de un campo de campeonatos atléticos...*”³³.

Como veremos, la argumentación a favor que presentan los concejales retoma el tema del profesionalismo, ahora como justificación del rol distintivo de la municipalidad.

*“Por otra parte, los que han hecho vida deportiva en esta capital, han podido notar su mala orientación pues se está inclinando hacia el profesionalismo, y el profesionalismo es precisamente lo contrario que debe perseguirse en ejercicios físicos. El profesionalismo debe eliminarse desde su iniciación, y entregada la organización de los campeonatos, en la forma en que lo hemos proyectado, a la Municipalidad, creo que este objeto será cumplido debidamente.”*³⁴

En esta visión los clubes representan la práctica del deporte profesional y la “*mala orientación*”, y por consiguiente la Municipalidad debe hacerse cargo del de tipo amateur. Nada esto sucederá y los clubes albergarán ambos tipos de prácticas.

Es en ese mismo año de 1917 cuando la Asociación Argentina de Foot-ball vuelve a la carga por un terreno para construir su estadio, pero, según vemos, el proyecto ya da cuenta de las transformaciones que se han producido en el espectáculo deportivo. Algunos de los artículos son claros al respecto:

“e) *La Sociedad construirá por su cuenta una pileta de natación a la cual tendrá libre acceso el público, por lo menos una vez a la semana (...)* i) *La Asociación entregará a la Municipalidad el 10% de las entradas brutas. (...)* j) *El D.E. podrá disponer hasta 5 veces al año, del terreno y construcciones para la realización de fiestas.* k) *Queda absolutamente prohibida, la colocación de avisos de reclame o de cualquier clase, en el interior o exterior, del campo de deportes”.*

Así entonces, el mismo concejal Pagliere, que ha presentado ese año el proyecto del Parque Centenario como acto final de su mandato y que, según señala, “*no haberlo presentado antes de terminar en mis funciones de comisionado municipal, me habría parecido una omisión culpable*”,³⁵ finalmente ha llegado a una solución de compromiso entre sus deseos y una realidad que parece avanzar en otra dirección. Es más: en defensa del pedido de la Asociación Argentina de Foot-ball esgrime quizá uno de los mejores y más lúcidos argumentos sobre el rol apenas vigilante del estado en la materia: “*En una palabra, concretando, el foot-ball no ha sido una creación del estado, ni ha sido tampoco una creación de la Municipalidad; y entonces, ya que ha sido creada por esta Asociación, es justo que ella lo cultive...*”³⁶. Hay que detenerse y retener esta argumentación porque volverá a repetirse en varias oportunidades en los siguientes 20 años. La misma gira y girará en torno a un proceso que ya se ha desarrollado con fuerzas propias y en el que ya es tarde para intervenir.

En los años 20' las discusiones en el Concejo Deliberante se harán más recurrentes en relación al rol de los poderes públicos en la práctica de los deportes, pero muy en especial en referencia al tema del uso y cesión de terrenos municipales. En la mayoría de los casos se trata de parques públicos (el Parque Tres de Febrero merecería por sí solo todo un trabajo) y quienes poseen o solicitan su uso son una gran cantidad de clubes y otras diversas instituciones.

Se suma a esto que con la reforma de la ley orgánica municipal de 1917, que establece el sufragio universal para la elección de concejales, la presencia socialista en el cuerpo

comienza a ser muy fuerte y la discusión sobre los clubes, y el deporte se complejiza aún más desde que en 1919 asume el nuevo cuerpo legislativo.

Al decir de Richard Walter, se constituye a partir de ese entonces un “*nuevo concejo*” que sustituye al viejo de “*notables*” y que cambia en cuanto a naturaleza, tono y tipo de actividad. Dominado por radicales y socialistas, si bien estos últimos solo representan un tercio del cuerpo, serán quienes marcarán la tónica del mismo, presentando la mayor cantidad de iniciativas e instalando largos y apasionados debates (Walter, 2002).

A los ya mencionados temas sobre lo público y lo privado, sobre el lucro y el amateurismo se le agrega a partir de ello la temática “*de clase*”.

Notoriamente la década del 20’ inaugurará un período de ampliación y estrechez en los lazos entre los clubes y el municipio. En principio, a partir de este período puede observarse que se suceden los subsidios a los clubes, muy especialmente para ampliar y mejorar sus instalaciones. Es decir, en el preciso momento en que estas instituciones despliegan su dimensión social, ampliando actividades y número de asociados, se suceden los pedidos de apoyo en el Concejo. Sin embargo la cesión de terrenos municipales encontrará un clima menos propicio.

En las sesiones de 1920 puede leerse un pedido de subsidio al club Almagro de 2.000 pesos moneda nacional, “*cantidad que se destinará a engrosar los fondos con que dicha institución cuenta para ampliar sus programas de ejercicios físicos, construyendo en el local que posee en arrendamiento en las calles Amambay y Gaona, un campo de deportes con canchas de football, tenis, aparatos gimnásticos y de juegos infantiles*”.³⁷ Al año siguiente, en el mismo cuerpo se pide informes sobre la cesión de maquinaria y personal municipal utilizados para la nivelación del “*field*” de la misma institución. Del extenso debate puede obtenerse información muy valiosa. Por ejemplo, el concejal Trucco esgrime como justificación de la mencionada cesión de maquinaria y empleados que “*Es notorio también que para nivelar un campo de deportes se necesita la ayuda municipal, que es la que nivela todos los terrenos de foot-ball existentes en la Capital, que son 40 ó 50, por lo menos. Todos han utilizado gratuitamente la máquina Champion, que es, como se sabe, una máquina especial para nivelar los terrenos municipales*”.³⁸

En 1921, los concejales Bidegain, Ventre y Trucco presentan un proyecto de ordenanza para que se le acuerde al Club San Lorenzo de Almagro un subsidio de \$3.000 m/n a fin de que realice mejoras en su campo de deportes y sede social. En los considerandos puede leerse que

“Su actuación en el sport de su particularidad es brillantísima y su situación económica ha mejorado en forma sencillamente halagadora, puesto que el número de asociados aumenta constantemente.”

*Pero todos estos progresos tan rápidamente adquiridos le han creado, como lógica y natural consecuencia, una serie de nuevas obligaciones y aumento importante en sus gastos, viéndose el Club de referencia en la casi imposibilidad de satisfacer convenientemente las comodidades que reclaman con insistencia y en forma perentoria sus asociados y el público asistente a los partidos que se realizan en su field. Ello obligó a la comisión de dicho Club a efectuar diversas mejoras y ampliaciones que no llenan ni remotamente las necesidades impuestas por esos progresos”.*³⁹

Por momentos, las palabras de los concejales parecen ser las de los dirigentes del club, y esto no es casualidad. Si bien merece toda una investigación aparte la relación entre los dirigentes políticos y los de los clubes (si es que se trata de actores muy diferentes), basta señalar que Bidegain, influyente yrigoyenista, será uno de los más importantes dirigentes de San Lorenzo, y personaje clave en la construcción del estadio del club a finales de esta misma década.

Al año siguiente se puede leer un proyecto de minuta de comunicación donde el cuerpo legislativo se convierte directamente en vocero y representante de los intereses de los clubes. Se lee: “*Señor Intendente: El Concejo Deliberante desea que el D.E. gestione del P.E. Nacional se exima del pago de servicio de cloacas y aguas corrientes a todos los campos de deportes ocupados por asociaciones de que cuenten con un mínimo de 200 socios*”.⁴⁰ Como vemos, es el mismo Concejo el que en nombre de los clubes peticona ante el Gobierno Nacional. En los años siguientes continúan las propuestas de subsidios y de cesiones de terrenos. Recién los años 30’ marcarán un punto de ruptura, aunque en cierto sentido de continuidad también. Las propuestas de subsidios a los clubes mantienen igual ritmo. Sin embargo las discusiones que propugnaron los socialistas en el Concejo Deliberante a comienzos de los años 20’ sobre el uso libre del espacio público y de los parques parecen haber llegado al Poder Ejecutivo municipal.

Desde comienzo del siglo XX y hasta los años 20’, se producen la mayoría de las concesiones de terrenos municipales a los clubes; en los 20’ las discusiones en el nuevo Concejo hacen virar la cuestión hacia la renovación de aquellas concesiones otorgadas, haciendo énfasis en su cesión en carácter precario, que posibilitaría al Municipio, en un futuro, la recuperación de los terrenos y el acortamiento de los plazos. Con la gestión de Mariano de Vedia y Mitre (1932-1938) el proceso parecer cambiar de signo.

Este intendente veta una ordenanza que prorrogaba por 10 años la cesión de terrenos en el Parque Tres de Febrero al Club Atlético Porteño, y plantea su derogación argumentando:

“Bien sabe V.H. que la Ciudad de Buenos Aires no se caracteriza precisamente por la gran cantidad de espacio libre que sirva de desahogo a su densa población; por el contrario el pequeño porcentaje de superficie libre que posee constituye un problema de constante preocupación para las autoridades públicas.

Esa situación coloca a la Intendencia en la obligación de contemplar con un criterio restrictivo todo pedido que implique restar a la totalidad de la población el pleno uso de los parques y paseos existentes.

Así lo han dispuesto siempre las autoridades de la Intendencia, habiéndose dictado con fecha 30 de abril de 1930 un decreto de carácter general por el que se prohíbe en absoluto la concesión de terrenos municipales, cualquiera sean los fines que se invoquen y la naturaleza y propósito de las instituciones que lo soliciten (...) la concesión a Clubs e instituciones particulares, han ido acordándose en forma desmedida, a tal punto que de la total extensión total del Parque, el 45% se halla ocupado por esas entidades que usufructúan sus concesiones con beneficio exclusivo de sus asociados y privando así al público en general de un lugar de sano esparcimiento.

Entiende la Intendencia que bajo ningún concepto deben concederse nuevas autorizaciones de carácter estable y que las ya existentes tienen que desaparecer al vencimiento del término fijado en las respectivas concesiones”⁴¹

Como se ve, el intendente hace suyos ideas y criterios que hacia los 20' eran propios del bloque socialista de Concejo Deliberante.

El Concejo Deliberante parece sintonizar con el nuevo intendente, al menos en este aspecto, y ese mismo año resuelve la denegación de cesión de un terreno en Mataderos al Club Atlético Argentinos Unidos y de otro a Racing Club en Villa Crespo. Asimismo, plantea por medio de la Comisión de Hacienda, Presupuesto y Cuentas la derogación de la ordenanza que en 1930 cedía un terreno al Club Atlético Estudiantes en la que se menciona y argumenta “...estimando que paulatinamente deben retrotraerse al Parque Tres de Febrero todos los terrenos destinados a Clubs de Deportes que le han sido restados...”⁴².

Los subsidios a los clubes continuarán e inclusive aumentarán en el resto de la década. Los terrenos municipales, sobre todo los de los parques públicos, serán recuperados, salvo algunas excepciones, por el estado local, primando el clima que instaura Mariano de Vedia y Mitre.

En cuanto a la construcción y gestión de terrenos con equipamientos deportivos, ya la suerte está echada. Aquellas instituciones que, surgidas a principio de siglo, han sobrevivido a las diversas vicisitudes institucionales y deportivas, están desde hace tiempo en condiciones de adquirir terrenos por sus propios medios y de prescindir de las cesiones de terrenos públicos. Sin embargo, ninguna de estas operaciones será enteramente particular, ya que dependerán en gran medida del amplio apoyo y legitimación de los poderes públicos. Cesiones con cargo, créditos flexibles, y sobre todo apoyo político, serán las nuevas herramientas del momento.

En el año 1934 ello puede verse plasmado en el Concejo Deliberante. Cesiones de calles proyectadas en sendos terrenos adquiridos por Boca Juniors, River Plate y Huracán son sancionadas con anuencia de la mayoría de los sectores políticos del Concejo, entre discursos sentidos y aplausos. El señor concejal Elena, autor del proyecto en el caso de River, expresa la confluencia de intereses que marca el momento:

*“Debo expresar, en honor a la verdad, que contó con el apoyo de todos mis colegas, aun de los que pertenecen a sectores políticos adversos al que yo represento (...) Debo agregar también que contó con el decidido apoyo de la otra rama municipal; las distintas oficinas que debieron informar lo han hecho con celo, con la rapidez y simpatía con que se acogen siempre iniciativas de esta naturaleza. El Departamento Ejecutivo lo hizo suyo y las dos comisiones de este Cuerpo que colaboraron en la redacción del despacho, pusieron la mayor diligencia en su estudio”.*⁴³

En definitiva queda claro que el proceso de desarrollo de infraestructura deportiva y en particular de grandes estadios será el producto de una particular relación entre los poderes públicos y los clubes, la cual se ha venido gestando desde principios del siglo XX y que, para fines de los '30 puede decirse que está madura.

Palabras finales

Hemos pretendido describir el proceso de gestación del actual modelo de relación entre el deporte y el estado para el caso de la Ciudad de Buenos Aires a partir de rastrear los lazos que se fueron forjando entre los clubes y los poderes públicos.

Si pensamos en los clubes, podemos afirmar que se trata de un grupo de socios llevando a cabo una práctica asociativa, que en la Argentina, incluso con sus transformaciones, se remonta a mediados del siglo XIX. Si bien excede el marco de este trabajo, podemos sostener que en la base de este proceso se observan grupos de socios que desde los primeros años del siglo XX van construyendo sus instituciones mediante aportes materia-

les diversos y con gran dedicación. Son ellos, que montados sobre una tradición asociativista, impulsados por un momento de expansión económica y de valorización del ocio y el tiempo libre, instalan a los clubes como actores fundamentales de la sociedad civil.

Por otro lado, tenemos a los poderes públicos locales, que, más allá de tensiones, diversas decisiones e intereses, posibilitan que los clubes desarrollen su equipamiento e infraestructura, primero principalmente con la cesión de terrenos públicos y después mediante créditos “blandos”.

Hemos planteado, como contracara de esta realidad, la paradoja del abandono desde el vamos de un rol de constructor por parte del estado, quien entonces, en los hechos parece descansar en la tarea que realizan los clubes. En otra parte de la tesis, y puede servir como ejemplo, he trabajado puntualmente sobre el nunca construido Estadio Municipal, proyecto recurrente en el Concejo Deliberante para el período en estudio. A diferencia de lo que sucede en otros países, como por ejemplo Italia, donde la mayoría de los grandes estadios son propiedad de los municipios, aquí en Buenos Aires son de los clubes.

Tanto el análisis del proyecto orgánico de la Comisión de Estética Edilicia de 1925 como las sesiones del Honorable Concejo Deliberante de la Ciudad de Buenos Aires nos muestran que el mencionado apoyo estatal se produce en medio de un clima de época favorable a la construcción de infraestructura deportiva.

Dicho clima, que se hace más evidente desde mediados de los 20', como vimos se ha ido gestando en una particular relación entre los clubes y el estado desde principios del siglo XX.

Relación que se caracteriza, como oportunamente se analizó, por la existencia de un programa que expresa, en proyectos y propuestas, el carácter público del equipamiento deportivo. Al mismo se le opondrá una realidad en la cual serán los clubes, instituciones privadas, las que se encargarán de materializarlo. No solo porque serán ellos quienes construirán dichos equipamientos, sino que a su vez los enmarcarán dentro de una lógica, la de estas instituciones, eminentemente pública e integradora.

Los clubes, entidades privadas, pero sin fines de lucro, desarrollarán la mayor parte de la infraestructura deportiva de la ciudad, pero la pondrán al servicio de la comunidad, ya sea mediante cuotas accesibles o mediante cesiones permanentes a escuelas u otras instituciones.

¿Por qué en la Ciudad de Buenos Aires se ha materializado esta particular relación? El trabajo ha intentado describirla, pero comprenderla es una tarea más ardua. Puede

pensarse como hipótesis que los clubes de fútbol, sociales y deportivos, son de las pocas instituciones que en la Argentina han surgido desde la propia sociedad civil y no impulsadas desde el aparato estatal. Un estado que crea “*una nación en el desierto argentino*”, que se coloca a la cabeza de la industrialización del país en los 30’ y 40’, llega tarde al deporte. Cuando en los 20’ intenta esbozar un rol activo en la materia, ya se encuentra con un escenario compuesto por algunas instituciones sólidas, fuertes, de más de 20 años de existencia y, sobre todo, con fuertes vínculos políticos.

El presente, más allá de cierta recuperación que puede observarse en los últimos años, nos encuentra con parques públicos municipales, que han sufrido el abandono al compás de un modelo de acumulación que desde los 70’ desarrolló una matriz socialmente exclusiva, con una fuerte reducción del rol y la presencia estatal. El caso del Parque Sarmiento, en el barrio de Saavedra, podría ser una buena muestra de esto. Muchos otros espacios públicos, como por ejemplo los grandes terrenos ferroviarios de la ciudad, corrieron también la misma suerte, y por las mismas causas, sumadas a la reconfiguración del patrón de transporte. Si los comparamos con los clubes, sus estadios y sus equipamientos deportivos, podemos pensar que los mismos han sido los modelos más exitosos en lo que se refiere a ocupación y urbanización de grandes superficies en la trama urbana. Aun con las crisis económicas y sociales, y resistiendo el embate privatizador de los ’90, que intentó convertirlos en sociedades anónimas, los clubes sociales gozan de buena salud y continúan siendo actores centrales de la vida comunitaria.

Fuentes consultadas

Proyecto orgánico para la urbanización del municipio, Intendencia Municipal, Comisión de Estética Edilicia, Buenos Aires, Peuser, 1925
Honorable Concejo Deliberante de la Ciudad de Buenos Aires, Versiones taquigráficas de las sesiones.

¹ Para una análisis más detallado ver Daskal, Rodrigo “Clubes, deporte y política en el Honorable Concejo Deliberante de la Ciudad de Buenos Aires (1895-1920)” en Frydenberg, Julio y Daskal, Rodrigo (comp) (2010) Fútbol, Historia y Política, Aurelia Rivera, Buenos Aires.

² En los primeros años del siglo XX, momento en el cual se fundan la mayoría de los clubes de fútbol de la ciudad, estas “instituciones” estaban conformadas apenas por aquellos que participaban del equipo de fútbol, por lo cual además de ser jugadores, eran casi los únicos socios de dichos clubes.

³ Para más información sobre este proceso ver Di Stéfano, Roberto; Sábato, Hilda; Romero, José Luis; Moreno, José Luis (2002) De las Cofradías a las Organizaciones de la Sociedad Civil. Historia de la iniciativa asociativa en la Argentina (1776-1990), Ed. Grupo de Análisis y Desarrollo Institucional y Social (GADIS).

⁴ Hacemos referencia a la construcción de las primeras canchas con tribunas cuya capacidad superaba las 10.000 personas.

⁵ Frydenberg, Julio: “De novedad juvenil de frontera a “esencia” porteña. Fútbol en Buenos Aires, 1900-1930” (mimeo), página 29.

⁶ En la Memoria y Balance de San Lorenzo de Almagro de 1951 pueden verse planos y dibujos del “Gran Estadio Olímpico” que en clave de arquitectura moderna plantea erigir el club.

⁷ Solo basta comparar este fenómeno con lo que sucede, por ejemplo, en Italia. En dicha liga, considerada la de mayor poderío económico, conformada por instituciones poderosas y prestigiosas, es común que los dos equipos principales de la ciudad hagan las veces de local en un imponente estadio propiedad de la comuna (En Milán, el A.C. Milán y el Internazionale; en Roma, la Lazio y la Roma).

⁸ Se refiere a un espacio muy característico de los clubes argentinos, destinado a grandes comidas. Por lo general se lo utiliza para comer asado, y suele ser amplio y techado, pero abierto. Es uno de los principales lugares de encuentro y sociabilidad que poseen estas instituciones.

⁹ En un trabajo realizado para la Maestría en Economía Urbana en el marco del Seminario historia de la arquitectura del siglo XIX a cargo de Fernando Aliata, di cuenta de algunas de estas transformaciones que ocurren durante el siglo XIX en Buenos Aires. Como ejemplo puede verse el caso de las carreras de cuadreras realizadas en los caminos de la ciudad que hacía fines del siglo XIX dejan su paso a los hipódromos.

¹⁰ A fines analíticos diferenciaré entre estadios y canchas de fútbol. Si bien en el lenguaje corriente ambas palabras son utilizadas con significados similares, siendo la segunda de uso más extendido, llamaré canchas a aquellos espacios en los que solo existe un campo de juego para practicar fútbol, que, como demuestran los trabajos de Frydenberg, surgen desde los primeros años del siglo XX. Me referiré a los estadios en relación a aquellos espacios físicos que además de comprender un campo de juego poseen una infraestructura que posibilita albergar espectadores.

¹¹ El Concejo Deliberante fue el órgano legislativo de la Ciudad de Buenos Aires desde 1882 hasta 1996, año en que se transformó en Legislatura.

¹² Proyecto orgánico para la urbanización del municipio, Intendencia Municipal, Comisión de Estética Edilicia, Buenos Aires, Peuser, 1925, página 11.

¹³ Paisajista francés de importante trayectoria e influencia en su época, que vivió entre 1861 y 1930. Fue consultor del municipio de la Ciudad de Buenos Aires y entre otras cosas preparó el plan /plano/ general de La Habana en 1930, contratado por el Ministerio de Obras Públicas de Cuba.

¹⁴ Proyecto orgánico para la urbanización del municipio, Intendencia Municipal, Comisión de Estética Edilicia, Buenos Aires, Peuser, 1925, página 412.

¹⁵ Proyecto orgánico para la urbanización del municipio, Intendencia Municipal, Comisión de Estética Edilicia, Buenos Aires, Peuser, 1925, página 17.

¹⁶ Proyecto orgánico para la urbanización del municipio, Intendencia Municipal, Comisión de Estética Edilicia, Buenos Aires, Peuser, 1925, página 66.

¹⁷ Ídem página 154.

¹⁸ Ídem pág.164.

¹⁹ Sobre la “arbitrariedad” y la idea de “regularidad” en el trazado de la Avenida General Paz ver Gorelik, Adrián (1996) La grilla y el parque. La emergencia de un espacio público metropolitano en Buenos Aires, 1887-1936, Universidad de Quilmes, Buenos Aires.

²⁰ Proyecto orgánico para la urbanización del municipio, Intendencia Municipal, Comisión de Estética Edilicia, Buenos Aires, Peuser, 1925, páginas 393-394.

²¹ Ídem.

²² Ídem página 395.

²³ Ídem.

²⁴ Ídem páginas 395-396.

²⁵ Honorable Consejo Deliberante de la Ciudad de Buenos Aires, Versiones taquigráficas de las sesiones, 1905, página 44.

²⁶ Ídem.

²⁷ Ídem, página 201.

²⁸ Entre los varios elementos que ya se estaban desarrollando puede mencionarse la temprana profesionalización de la actividad de jugador. Como ha señalado Frydenberg “Desde hacía muchos años el fútbol oficial estaba dominado por el llamado profesionalismo encubierto o amateurismo “marrón”. Los mismos traspasos de jugadores tenían, en buena parte de los casos, causales económicas y no lealtades o afinidades afectivas. Si bien la práctica se generalizó desde principios de la década del ‘20, apareció mucho antes, y era tema de debate permanente en el país y en la Europa Continental (...) El pago a los deportistas podía hacerse al estilo de un premio después de cada partido o sumado a un pago mensual en dinero...”. Frydenberg, Julio (1999) “El nacimiento del fútbol profesional argentino: resultado inesperado de una huelga de jugadores”, revista digital www.efdeportes.com año 4, N° 17. Buenos Aires, Diciembre de 1999.

²⁹ Se refiere a los carteles de publicidad.

³⁰ Ídem, Año 1917, página 89.

³¹ Ver página 4 de este trabajo.

³² Se entiende por “gerenciamiento” a la posibilidad que rige en los estatutos de la AFA desde marzo del año 2000, por lo cual los clubes pueden decidir dejar en manos de empresas privadas el manejo de su fútbol profesional.

³³ Honorable Consejo Deliberante de la Ciudad de Buenos Aires, Versiones taquigráficas de las sesiones, año 1917, página 76.

³⁴ Ídem.

³⁵ Ídem.

³⁶ Ídem, página 256.

³⁷ Ídem, página 1287.

³⁸ Ídem, año 1921, página 646.

³⁹ Ídem, página 609.

⁴⁰ Ídem, año 1921, página 1551.

⁴¹ Ídem, Año 1932, página 124.

⁴² Ídem, página 2905.

⁴³ Ídem, Año 1934, página 2870.

Referencias Bibliográficas

Alabarces, Pablo (2008) *Fútbol y Patria. El fútbol y las narrativas nacionales en la Argentina*, Buenos Aires: Prometeo Libros (1° edición: 2002; 4° edición corregida y aumentada: 2008).

Aisenstein, Ángela y Scharagrodsky, Pablo (2006) *Tras las huellas de la Educación Física Escolar Argentina*, Prometeo, Buenos Aires.

Aliata, Fernando (2006) *La ciudad regular*, Universidad Nacional de Quilmes / Prometeo 3010, Buenos Aires.

Archetti, E. P. (1995) “Estilo y virtudes masculinas en El Gráfico: la creación del imaginario del fútbol argentino”, *Desarrollo Económico*, vol.35, N°139:419-42.

(2003) *Masculinidades. Fútbol, tango y polo en la Argentina*, Buenos Aires: Editorial Antropofagia.

Bourdieu, Pierre (1993) “Programa para una sociología del deporte”, en *Cosas dichas*, Ed. Gedisa.

Bromberger, C. (2001) *Significación popular por los clubes de fútbol*, Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.

Daskal, R. y Gruschetsky, M. “Clubes de fútbol: su dimensión social. El caso del Club Atlético River Plate”, Mimeo.

De Privitello, Luciano (2003) *Vecinos y Ciudadanos. Política y sociedad en la Buenos Aires de entreguerras*, Buenos Aires, Siglo XXI.

Devoto, F. y Madero, M. (dir) (2000) *Historia de la vida privada en la Argentina, La Argentina plural: 1870-1930* (tomo2), Buenos Aires: Taurus.

Elias, Norbert y Dunning, Eric (1995) *Deporte y ocio en el proceso de la civilización*, FCE, México.

Elias, Norbert (1987) *El proceso de la civilización. Investigaciones sociogenéticas y psicogenéticas*, FCE, México.

Escobar Bavio, E. (1923) *Historia del fútbol en el Río de la Plata*, Bs. As.: Sports.

Di Stéfano, Roberto; Sábado, Hilda; Romero, José Luis; Moreno, José Luis (2002) *De las Cofradías a las Organizaciones de la Sociedad Civil. Historia de la iniciativa asociativa en la Argentina (1776-1990)*, Ed. Grupo de Análisis y Desarrollo Institucional y Social (GADIS).

Frydenberg, Julio y Daskal, Rodrigo (comp) (2010) *Fútbol, Historia y Política*, Aurelia Rivera, Buenos Aires.

Frydenberg, Julio (1997) “Prácticas y valores en el proceso de la popularización del fútbol, Buenos Aires 1900-1915” en *Revista de historia Entrepasados* N° 12, Bs. As.

(1999) “Espacio urbano y práctica del fútbol, Buenos Aires 1900-1915”, revista digital *www.efdeportes.com* año 4, N° 13. Buenos Aires, marzo de 1999.

(sin fecha) “De novedad juvenil de frontera a “esencia” porteña. Fútbol en Buenos Aires, 1900-1930”, (mimeo), página 29.

(2002) “Los clubes deportivos con fútbol profesional argentinos y el tipo o formato social bajo el cual se organizan: asociaciones civiles o sociedades anónimas. Aportes para un debate acerca de realidades y modelos ideales, pasiones e intereses”, revista digital *www.efdeportes.com* N° 51. Buenos Aires, Agosto de 2002.

(1999) “El nacimiento del fútbol profesional argentino: resultado inesperado de una huelga de jugadores”, revista digital *www.efdeportes.com* año 4, N° 17. Buenos Aires, Diciembre de 1999.

(2001) *Historia social del fútbol*, Buenos Aires, Siglo XXI

Gorelik, Adrián (1996) *La grilla y el parque. La emergencia de un espacio público metropolitano en Buenos Aires, 1887-1936*, Universidad de Quilmes, Buenos Aires.

Gutiérrez L. H. y Romero L. A. (1989) “Sociedades Barriales, Bibliotecas Populares y Cultura de los Sectores. Buenos Aires, 1920-1945” en revista *Desarrollo Económico*. Vol. XXIX N° 113.

Holt, R. (1989) *Sport and the British. A modern History*, Oxford: Calrendon Press.

Heinemann, Klaus (1997) “Aspectos sociológicos de las organizaciones deportivas”. En *Apunts Educación Física y Deporte* N° 49, Barcelona, 1997.

Lanfranchi, Pierre (2010) “Estadios y Política” en Frydenberg, Julio y Daskal, Rodrigo (comp): *Fútbol, Historia y Política*, Aurelia Rivera, Buenos Aires.

(2001) “El deporte y el Estado. Génesis de la evolución de las políticas deportivas en Europa”. En *Política y Deporte*, Els debats de la Fundació. Fundació Rafael Campalans. Barcelona.

Lechner, Norbert. “Desafíos de un desarrollo humano: individualización y capital social”, en www.insumisos.com/lecturasinsumisos/Desafio%20del%20desarrollo%20humano%20por%20Lechner.pdf

Liernur, J. y Silvestri, G. (1993) *El umbral de la metrópolis. Transformaciones técnicas y culturales de la modernización de Buenos Aires (1870-1930)*, Buenos Aires, Sudamericana.

Mandell, Richard (1988) *Historia cultural del deporte*, Bellaterra, Barcelona.

Molina y Vedia, Juan (1999) *Mi Buenos Aires herido*, Colihue, Buenos Aires.

Novick, Alicia (2003) “El urbanismo en las historias de ciudad”, *Registros. Revista de Investigación del Centro de Estudios Históricos Arquitectónico-Urbanos* N° 1, FAU-UNMDP, Mar del Plata, noviembre de 2003.

Pírez, Pedro (1994) *Buenos Aires Metropolitana, política y Gestión de la ciudad*, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.

Porro, Nicola (1997) “El asociacionismo deportivo como modelo organizativo. Movimiento, sistema y cambio” en *Apunts*, N°49, Barcelona.

Rigotti, A. (1996) “Los usos de la ciencia. El expediente urbano en los primeros planes argentinos”, Seminario Internacional Vaquerías, 1996. Documento de trabajo.

Romero, José Luis (1976) *Latinoamérica, las ciudades y las ideas*, Siglo XXI Editores Argentina, Buenos Aires.

Reyna, Franco D. (2011) *Cuando éramos footballers. Una historia sociocultural del surgimiento y la difusión del fútbol en Córdoba (1900-1920)*, Centro de Estudios Históricos “Prof. Carlos S. A. Segreti”; Córdoba.

Troncoso, Oscar (2002) “Las formas del ocio”, en Romero, J.L. y Romero, L.A.: *Buenos Aires, Historia de Cuatro Siglos*, Altamira, Buenos Aires.

Scobie, J. (1977) *Buenos Aires, del centro a los barrios 1870-1910*, Bs. A: Hachette.

Silvestri, G. y Gorelik, A. (2002) “Ciudad y Cultura urbana , 1976–1999, el fin de la expansión” en *Buenos Aires, Historia de cuatro siglos*, Altamira, Buenos Aires.

Sebrelli, Juan José (1983) *La era del fútbol*, Ed. Sudamericana, Buenos Aires.

Silvestri, Graciela (2000) “Apariencia y verdad: reflexiones sobre obras, testimonios y documentos de arquitectura producidos durante la dictadura militar en la Argentina” en Revista *BLOCK*, 5, 2000.

Troncoso, O. (1971) *Buenos Aires se divierte, Historia popular*, Bs. As: N°36, CEAL.

Walter, Richard J. (2002) *Politics and urban growth in Buenos Aires: 1910-1942*, Cambridge University Press.

Procesos de Negociación en las relaciones intergubernamentales

El Pacto Fiscal Federal I

Negotiation Processes in intergovernmental relations: The Federal Fiscal Pact I

Cristian Altavilla

Abogado, Doctorando en Derecho y Ciencias Sociales, Facultad de Derecho y Cs. Ss., Universidad Nacional de Córdoba (UNC), adscripto de Derecho Político y de Derecho Público Provincial y Municipal, Facultad de Derecho y Cs. Ss., UNC. Becario de CONICET
E-mail: cristianaltavilla@hotmail.com.

Este trabajo reconoce una versión preliminar, presentada como ponencia inédita en el 10º Congreso Nacional de Ciencia Política: "Democracia, Integración y Crisis en el Nuevo Orden Global: Tensiones y desafíos para el análisis político", organizada por la SAAP (Sociedad Argentina de Análisis Político). Córdoba, 27 al 30 de julio de 2011.

Fecha de recepción:

6.12.11

Fecha de aceptación:

23.3.12

Resumen

En 1992 el gobierno nacional y los gobiernos provinciales firmaron el Pacto Fiscal Federal I (el primero de una serie de pactos que redefinieron el contrato fiscal y remodelaron el sistema de distribución de competencias tributarias entre ambos niveles de gobierno). El resultado de este acuerdo (como el de los sucesivos acuerdos firmados) no satisfizo las expectativas generadas, especialmente para los niveles subnacionales, quienes vieron su situación financiera agravada partir de entonces.

En el presente trabajo intentaremos explicar qué variables intervinieron en los procesos de negociación previos a la firma del Pacto y qué recursos fueron puestos en juego por los actores intervinientes, focalizando nuestro análisis en el marco institucional dentro del cual se desenvuelven las relaciones intergubernamentales (RIG) y en la constelación de actores intervinientes.

Palabras claves: Relaciones intergubernamentales - Neoinstitucionalismo - Teoría de juegos - Sistema político - Pacto Fiscal.

Abstract

In 1992, both the national and provincial governments signed the Federal Fiscal Pact I (the first in a series of pacts that redefined the fiscal contract and redesigned the distribution system of the fix competency between both governmental levels).

The outcomes of this agreement (of as successive agreements signed), have not satisfied the generated expectations, especially to the subnational levels, whose fiscal situation has worsened since then. In the present work we will attempt to explain what variables were involved into the negotiation processes leading to the sign of the Pact and what resources were put into play by the actors involved, focusing the analysis into the institutional setting within which intergovernmental relations develop between both national and subnational levels and by considering the actors involved.

Key Words: *Intergovernmental relations - Neoinstitutionalism - Games theory - Political system - Fiscal Pact.*

Introducción

Durante la década de 1990 –en el contexto del proceso de reforma del estado– ambos niveles de gobierno (nacional y provinciales) firmaron una serie de pactos en materia fiscal que redefinieron el contrato fiscal en cuanto a la distribución de recursos entre ambos niveles de gobierno, implicando modificaciones no sólo al régimen de coparticipación sino también al más general sistema de transferencias de recursos nacionales, al sistema de deslinde de competencias tributarias e implicando además un fuerte proceso de descentralización de ciertas competencias y funciones desde el nivel nacional hacia los provinciales.

Todos estos acuerdos fueron llevados a cabo a través de acuerdos formales (que recibieron el nombre de *pactos fiscales*) celebrados entre los titulares de los poderes ejecutivos tanto de la nación como de cada una de las provincias que integran la federación argentina. Esto implicó el consentimiento previo prestado por los gobernadores que –de esta manera– vienen a consentir el proceso de reforma llevado adelante por el gobierno nacional. A pesar de ello, los gobernadores (principales actores intervinientes en estos procesos de negociación) no quedaron del todo satisfechos con los resultados obtenidos y puede observarse que en el largo plazo tales acuerdos fueron en detrimento de las provincias.

¿Por qué entonces estos pactos fueron firmados por los gobernadores? La respuesta a este interrogante constituye el objetivo del presente trabajo. Para dar una respuesta a esta intrincada problemática, será necesario poner de resalto qué *variables* han intervenido en aquellos procesos de negociación, como así también identificar con qué *recursos* cuentan cada uno de los actores intervinientes y cómo han sido utilizados, qué *percepciones* han tenido estos actores sobre el contexto, sobre los demás actores y sobre todo, cómo han percibido las potenciales pérdidas y ganancias puestas en juego. Finalmente cuál es el *marco institucional* dentro del cual aquellas relaciones fueron llevadas a cabo y cómo estas reglas influyeron sobre los actores, sus recursos y sus decisiones.

Nuestra hipótesis de trabajo consiste en que ciertas características del diseño institucional posibilitan comportamientos oportunistas y de “free rider” en ambos niveles de gobierno. El contexto institucional donde los actores se desenvuelven está definido por su debilidad (dado que no constriñe lo suficientemente los comportamientos oportunistas) y, consecuentemente, por su maleabilidad y flexibilidad por parte de los mismos actores involucrados en orden a sus propios intereses. En consecuencia, el comportamiento oportunista y de corto plazo es parte del conjunto de reglas que rigen las relaciones entre los distintos niveles de gobierno.

Marco Teórico

El supuesto principal de nuestro marco teórico parte del impacto que tienen las instituciones sobre el sistema político y, en particular, sobre los actores que en él se desenvuelven. En el primer caso (es decir, el impacto sobre el sistema político), el marco institucional delimitará sus capacidades de resolución de conflictos y la efectividad de las mismas; en el segundo caso (el impacto sobre los actores políticos), las instituciones actuarán como factores que imponen restricciones al libre actuar de los individuos, al mismo tiempo que moldean las preferencias y percepciones de estos; asimismo, las instituciones forman y moldean las capacidades con que han de actuar aquellos y les da el alcance que efectivamente puedan llegar a tener.

Una herramienta analítica que resulta propicia para encarar el análisis desde lo institucional es el denominado institucionalismo centrado en actores (*actor-centered institutionalism*). Este nuevo enfoque realiza una especial combinación de los conceptos *constelaciones de actores* y de *modos de interacción*.

Una *constelación* es el conjunto de actores (con sus respectivas capacidades y orientaciones de acción – percepciones y preferencias) involucrados en un determinado proceso político, y el posible resultado de una política como consecuencia de las decisiones estratégicas empleadas por aquellos.

El concepto se asemeja a la noción de “matriz de juego” que emplea la teoría de juegos tradicional, pero introduce una modificación que resulta sustancial. Mientras el “juego”, desde el enfoque de la teoría de juegos, es descrito a partir del supuesto de que los jugadores están usualmente asociados con un único modo de interacción entre ellos (generalmente en el modo de un juego no cooperativo): “nuestra conceptualización asume que en principio cada constelación dada puede ser jugada en una variedad de modos de interacción – no sólo como un juego «no cooperativo», sino también como un «juego cooperativo» (cuando las estrategias son elegidas por un acuerdo negociado) o como un «juego de voto» (cuando las estrategias están determinadas por la regla de la mayoría) o como un «juego jerárquico» (cuando las estrategias de uno o más actores pueden ser determinadas por la elección unilateral de otro actor)” (Scharpf 1997:69).

Constelaciones de actores. Conservando el poder analítico de la teoría de juegos, pero sin caer en el error de observar al mundo en términos de juegos no cooperativos, Scharpf (1997) utiliza la idea de matriz de juego, a la que denominará constelación de actores: “Las «constelaciones de actores» se supone que representan lo que sabemos del conjunto de actores que están involucrados realmente en interacciones políticas particulares – sus capacidades (traducidas en potenciales «estrategias»), sus percepciones y evaluaciones de los resultados obtenibles (traducidos en «pagos») y el grado en que sus aspiraciones de pagos son compatibles o incompatibles entre sí” (Scharpf 1997:72). La teoría de juegos parte de nociones básicas para describir las interacciones que se desenvuelven en el mundo real. Los dos conceptos primarios son los que denomina “juegos de puro conflicto”, donde lo que una de las partes gana, la otra lo pierde y “juegos de pura coordinación”, donde los jugadores pueden maximizar sus ganancias a través de estrategias concertadas. Sin embargo, resulta difícil encontrar en las interacciones del mundo real estas dos constelaciones en forma pura. Desde un punto de vista empírico y metodológico, resultan más útiles los denominados *juegos de motivación mixta* [*mixed-motive games*] (o juegos de suma variable [*variable-sum games*]) en los que las preferencias de los jugadores están en parte en armonía y en parte en conflicto. De estos, cuatro constelaciones “arquetípicas” han alcanzado más notoriedad (las conocidas como «juego de seguridad» [«assurance»], «Batalla de los sexos» [«Battle of the sexes»], «Dilema del Prisionero» [«Prisoner’s Dilemma»] y «El Gallina» [«Chicken»]).

En el presente trabajo, intentaremos aplicar la constelación de la “Batalla de los Sexos” (véase Scharpf 1997:74-5, Gibbons 1992:152, Shubik 1992) para explicar el fenómeno político bajo análisis. Por cuestiones de espacio, sólo explicaremos este juego luego de considerar los *modos de interacción*.

Los modos de interacción

Una vez que hemos descripto a los actores, sus capacidades, sus percepciones, sus preferencias y sus estrategias dentro de una determinada constelación en un asunto en particular, debemos proceder indagando en la forma en que esos actores interactúan entre sí, es decir, las reglas institucionales que determinan los modos y formas de proceder y cómo han de tomar la decisión que resuelva el caso.

Estos modos de interacción pueden ser descriptos bajo las denominaciones “acción unilateral”, “acuerdo negociado”, “voto mayoritario” y “dirección jerárquica” (Scharpf 1997:46)³. Ellos se desarrollan dentro de determinados arreglos institucionales que permiten que un específico modo de interacción sea empleado⁴. De esta manera, un determinado marco institucional facilita o dificulta el desenvolvimiento de un cierto modo de interacción y, al mismo tiempo, un determinado modo de interacción requerirá con mayor o menor necesidad de un marco institucional más robusto o bien podrá desenvolverse en un contexto de instituciones mínimas (la organización, por ejemplo, puede ser so-

porte de cualquier modo de interacción, mientras que la red no podría serlo ni de la dirección jerárquica ni del voto mayoritario): “El supuesto es que estos modos de interacción cambiarán sus caracteres cuando son empleados en marcos institucionales diferentes. Las negociaciones en la sombra de la jerarquía difieren en su capacidad de resolución de problemas de las negociaciones en el marco del mercado” (Scharpf 1997:97). Aquella dependencia de los modos de interacción a un marco institucional que hemos mencionado, conlleva a su vez una consecuencia trascendental a tener en cuenta en nuestro análisis: los modos de interacción variarán en sus características según el marco institucional donde se desenvuelvan.

El modo de interacción que se produce en el caso bajo análisis será, por tanto, el de *acuerdo negociado*, desde que las reformas en materia tributaria e impositiva no pueden ser aplicadas unilateralmente por cualquiera de las partes, sino que el ejercicio concurrente sobre estas potestades torna necesario un *acuerdo* entre los niveles de gobierno.

Pasemos ahora a considerar el modelo de constelación que hemos seleccionado para analizar el caso bajo estudio.

La batalla de los sexos

Este juego describe una situación en la que una pareja, “A” y “B”, deciden pasar una noche juntos, pero cada cual tiene sus propios planes; mientras A prefiere ir a la ópera, B prefiere el boxeo. Sin embargo, cada uno preferiría soportar el entretenimiento menos favorable que pasar la noche solo.

La matriz de pagos sería entonces:

Figura I
La Batalla de los Sexos

		A	
		Boxeo (cooperar)	Ópera (desertar)
B	Ópera (cooperar)	1	4
	Boxeo (desertar)	3	2

En el esquema, los cuatro valores representan las siguientes *opciones/preferencias* (o *costos/beneficios*): **4** [ir a su evento preferido acompañado de su pareja] > **3** [aceptar la propuesta del otro para no quedar solo] > **2** [concurrir al entretenimiento más favorable, pero solo] > **1** [concurrir al entretenimiento menos favorable y solo].

Las opciones ópera/ópera (3,4) y boxeo/boxeo (4,3) son equilibrios de Nash⁵. Cuando la teoría de juegos ofrece una única solución a un juego, esa solución debe ser un equilibrio de Nash, pero “este argumento ignora la posibilidad de juegos en los cuales la teoría de juegos no ofrece una solución única. También hemos argumentado que si se llega a un acuerdo sobre cómo comportarse en un juego, las estrategias establecidas en el acuerdo deben ser un equilibrio de Nash, pero este argumento, al igual que el anterior, ignora la posibilidad de juegos en los cuales no se alcance un acuerdo. En algunos juegos con múltiples equilibrios de Nash sobresale un equilibrio como la solución más atractiva del juego. Así, la existencia de múltiples equilibrios de Nash no es un problema en sí mismo. Sin embargo, en la batalla de los sexos, (ópera/ópera) y (boxeo/boxeo) parecen igualmente atractivos, lo que indica que pueden existir juegos para los cuales la teoría de juegos no ofrece una solución única y en los que no se llegará a ningún acuerdo” (Gibbons 1992:12).

Podemos observar que el entretenimiento preferido por cualquiera de ellos (4) no es, en última instancia, la opción de máxima, pues cada cual preferiría soportar la propuesta del otro (3) a no estar sólo (1).

Por tanto, **las partes tienen un interés común en coordinar** para que uno de los resultados beneficiosos sea alcanzado, el problema que se plantea es entonces en la elección (3,4 ó 4,3). Es por tanto un *juego de coordinación*, pero con conflicto en la *distribución*. Si bien la preferencia de máxima de ambos jugadores es individual (la ópera para A o el boxeo para B, lo que equivale a decir que su estrategia de máxima será desertar), el peor caso posible que se presenta como posibilidad (pasar la velada solo) pesa más que lograr su preferencia individual.

Este es un juego que, en su formulación clásica, se juega de modo no iterado y sin transferencia de utilidad. Lo primero implica que sólo se puede decidir una vez, sin repetición y que ninguno de los jugadores podría tener información sobre el otro en base a movimientos anteriores, lo que introduciría importantes cambios en la matriz de pagos. Lo segundo implica que no hay comunicación previa entre ellos, por lo que no es posible ponerse de acuerdo, en otras palabras, no habría lugar para la negociación (por ejemplo, acordando pagos secundarios, como sería ofrecerse a pagarle la entrada del evento).

Estamos entonces en presencia de un juego simétrico⁶, en el cual, al ser jugado de forma no cooperativa, con movidas simultáneas y sin la posibilidad de comunicación previa (y con información incompleta), no habrá forma entonces de que los jugadores puedan estar seguros de llegar a los resultados preferidos.

Si partimos del supuesto de que cada cual optará por su evento preferido, encontraremos la presencia de una solución maximín⁷ en el juego (celda inferior derecha, marcada con un asterisco) que no constituye un equilibrio de Nash, porque es subóptima. Hasta aquí hemos descrito el juego con estrategias puras. Pero si ampliamos el concepto de equilibrio de Nash incorporando las *estrategias mixtas* aparecería un tercer equilibrio de Nash que ofrece ganancias simétricas.

Si el juego es jugado de modo *asimétrico* y con información completa (lo que supone que cada jugador conoce las preferencias del otro), la clave para resolver este dilema está en quién juega primero: “Ahora la parte que tiene la primer movida puede seleccionar su mejor resultado preferido, y a la luz de esa elección, sería entonces en orden al mejor interés de la otra parte coordinar en ese mismo resultado. La Batalla de los Sexos ilustra el hecho de que la comunicación y las negociaciones no llevan, en cualquier circunstancia, a resultados que son socialmente superiores a la acción unilateral y de propio interés” (Scharpf 1997:74/5).

De modo que quien realiza la primera oferta estará en ventaja respecto del otro ya que el orden de preferencias de éste se reducirían a dos: ir solo a su evento preferido (2) o ir al evento preferido del otro, pero no pasar la noche solo (3). Si continuamos con el supuesto de que el peor caso posible sería ir solo al evento preferido, podemos predecir que la elección del otro jugador será aceptar la propuesta ofrecida.

Ello es así, porque en este juego no existe una solución óptima para ambos jugadores (es decir, el mejor pago combinado en el que ambos jugadores alcancen la mejor ganancia, que sería 4,4). Sólo uno de los jugadores alcanzará la máxima ganancia (4) y al otro sólo le queda como máxima ganancia *no quedar solo* (3). Por tanto, planteada la oferta por A (ópera), el equilibrio de Nash se posiciona en la celda superior derecha, que es la mejor respuesta de B a la estrategia de A (en este caso, es una solución maximín).

Supongamos entonces que A y B conocen sus preferencias y que A juega primero, eligiendo por ende Ópera; y que para B el peor resultado posible es quedar solo.

El resultado entonces ($A > 4$; $B > 3$) es visto desde el supuesto individualista que prima en la teoría de juegos. Pero si supusiéramos que para B cooperar es su preferencia de máxima, su resultado no tendría que estar evaluado en 3, sino en 4, dado cómo ha quedado planteado el juego.

Es necesario entonces plantear un cambio aquí. En un nuevo esquema hemos de incorporar una *dimensión relacional* que Scharpf denomina “orientaciones de la interacción” las que, como veremos más adelante, funcionan como reglas de transformación de las matrices dadas (es decir, de los juegos en su formulación clásica) que mutan a “matrices efectivas”.

Scharpf identifica cinco reglas de transformación: individualismo, solidaridad, competición, altruismo y hostilidad (1997:85/86). De modo muy sintético, podemos ver en la siguiente tabla qué implica cada una de ellas:

Cuadro I
Reglas de transformación de las matrices dadas

<i>Reglas de transformación</i>	<i>Función</i> ^(a)	<i>Concepto</i>
Individualismo	$U_x = X$	Sólo se consideran las ganancias/pérdidas propias
Solidaridad (cooperativo)	$U_x = X+Y$	Cooperación sin restricción. Las ganancias/pérdidas propias y ajenas son igualmente evaluadas
Competencia	$U_x = X-Y$	Las ganancias/pérdidas propias y ajenas son igualmente evaluadas; pero la ganancia propia será considerada una pérdida si la ganancia del otro es mayor. Y viceversa, la pérdida para uno será contada como una ganancia relativa si la pérdida del otro es mayor.
Altruismo	$U_x = Y$	Las ganancias/pérdidas propias son irrelevantes, sólo lo son las del otro. La ganancia del otro es considerada como su propia ganancia.
Hostilidad	$U_x = -Y$	Los beneficios/pérdidas propias son irrelevantes. La pérdida del otro será considerada como una ganancia propia.

^(a) La forma genérica de estas reglas de transformación es la función $U_x = aX + bY$ donde U_x es la utilidad total que es subjetivamente experimentado por el ego; X e Y son los beneficios “objetivos” recibidos por el ego y los otros, respectivamente; y a y b son parámetros que varían entre -1 y $+1$ (SCHARPF 1997:85).

Fuente: Scharpf 1997:85/86

Considerando sólo las tres primeras orientaciones de la interacción⁸, podemos observar que la transformación que producen sobre la *matriz dada* es significativa. La regla de transformación “competitiva” convertirá todas las variedades de constelaciones (o juegos) en un “juego de suma cero”, donde los jugadores optarán por la estrategia “máximo” (es decir, la estrategia que maximizará el pago mínimo que ellos pueden esperar bajo el supuesto del peor caso posible). Por su parte, la regla de transformación “cooperativa” (o solidaria) convertirá toda clase de constelación de actores en juegos de “pura

coordinación”, donde los actores sólo están interesados en coordinar sus elecciones en una solución que produzca el mejor pago combinado (Scharpf 1997:87).

Si aplicamos estas reglas de transformación a la matriz dada de la batalla de los sexos (es decir, en su formulación clásica dada por la teoría de juegos), tendremos las siguientes matrices binarias:

Figura II
Batalla de los Sexos: Matrices transformadas

Batalla de los Sexos: Matrices transformadas

	3	2
4		2
	1	4
1		3

Individualista

	-1	0
1		0 ★
	0	1
0		-1

Competitivo

	7	4
7 ★		4
	2	7
2		7 ★

Solidario

Fuente: SCHARPF 1997:88

La matriz efectiva transformada por la regla de transformación individualista, como podemos ver, es idéntica a la matriz dada por la teoría de juegos⁹. Las otras dos han quedado modificadas.

Ahora bien, como lo plantea Scharpf, las orientaciones de la interacción (individualista, competitiva o solidaria) están aplicadas a los dos jugadores. Este esquema no tienen en cuenta el hecho de que un jugador puede actuar de un modo y el otro de otro distinto (por ejemplo, A actúa de modo individualista y B de modo cooperativo). En nuestro caso, siguiendo con nuestro ejemplo, introduciremos orientaciones distintas a cada jugador, así A actuará de modo individualista y B de modo cooperativo. En este caso entonces, introduciendo sendas reglas de transformación en los pagos de cada jugador, la matriz de pagos quedaría de la siguiente manera:

Figura III
La Batalla de los Sexos (con motivaciones mixtas)

		A (individualista)	
		Boxeo (cooperar)	Ópera (desertar)
		B (cooperativo)	Ópera (cooperar)
Boxeo (desertar)	1 2		2 7

Como podemos observar, aquí aparece como único equilibrio de Nash, el que figura en la celda superior derecha (ópera/ópera), que es la preferencia de máxima de A y que para B, es su solución maximín (ni la mejor [7] ni la peor [2]) porque la orientación de su interacción es cooperativa.

Algo que resulta muy llamativo de este juego, es el resultado que se produciría si ambos cooperan: “si ambos eligen «cooperar» optando por el resultado preferido por el otro jugador, ambos terminarían con el peor pago posible (1,1)” (Scharpf 1997:74). Esto nos deja una importante enseñanza: “Si los actores fueran capaces de elegir sus orientaciones (Sen 1970; 1977), ellos estarían en mejor situación, en términos puramente individualistas, si ellos pudieran optar por la solidaridad – y pudieran confiar en que los otros harán lo mismo. Pero la habilidad de confiar es, por supuesto, el problema crucial. Si una parte actúa desde una orientación solidaria mientras que el otro es motivado por preferencias competitivas, entonces *la parte que confía quedaría con su peor resultado posible en todos los juegos*, excepto en la Batalla de los Sexos, y la otra parte podría siempre alcanzar su mejor o el segundo mejor resultado. En otras palabras, ser capaz de confiar, y ser de confianza, es una ventaja – pero la explotación de la confianza puede ser aún más ventajosa. Por tanto, la *solidaridad* es una orientación de la interacción precaria cuyo mantenimiento puede depender de precondiciones individuales e institucionales altamente demandantes y normalmente en la alta visibilidad y la disponibilidad de sanciones efectivas (Hechter 1987; Ostrom 1990). Las *orientaciones competitivas*, por el

contrario, son inmunes a la decepción y por lo tanto tienden a ser auto-estabilizadas” (Scharpf 1997:88/89).

A continuación haremos un breve repaso de los hechos y acontecimientos que intentamos analizar y finalmente intentaremos hacer una aplicación práctica del marco teórico descrito a través de la constelación de la “Batalla de los Sexos”, que nos ayudará a entender las RIG-verticales Nación-Provincias en la sanción del Pacto Fiscal I.

El Contexto (nacional e internacional)

La década del ‘90 representó una época de grandes modificaciones al régimen de co-participación. A través de sucesivos pactos y acuerdos intergubernamentales, nación y provincias concertaron sus voluntades principalmente para hacer frente a las crisis económicas. Los pactos de la primera mitad de la década se realizaron en el marco de la reforma del estado (Ley N° 23.696), impulsada por la crisis económica y orientada con las recomendaciones del *Consenso de Washington*. El objetivo era acomodar las finanzas de ambos niveles en función de este nuevo orden de cosas.

El gobierno menemista comienza su rumbo en un contexto marcado por la *hiperinflación*. La fuerte crisis económica que azotaba al país y en general a toda América Latina, era consecuencia de la crisis económica mundial de mediados de los ‘70. A modo de respuesta a esta crisis surge el *neoliberalismo*. Para este nuevo enfoque, el orden de cosas mundial había cambiado de modo contundente y la única manera de hacer frente a la crisis era cambiando el modelo de estado; el Estado de Bienestar, vigente desde hacía más de cuatro décadas, no era lo suficientemente efectivo para hacer frente a esa crisis si es que no era, en todo caso, causa de esa crisis, pues este modelo se caracteriza por la inflación que produce la intervención estatal directa en el ámbito económico y por el fuerte gasto público.

La solución propuesta entonces fue achicar el estado: el Consenso de Washington concentraba las medidas a ser implementadas en este cambio del rol estatal, básicamente la reducción del gasto público, la privatización de las empresas estatales y el control de la emisión monetaria, es decir, lo que se conoce como “políticas de ajuste”. Desde los principales centros de poder mundiales, sobre todo desde los gobiernos de Margaret Thatcher en el Reino Unido y de Ronald Reagan en EEUU, comenzó a lanzarse al mundo esta idea “neoliberal” de achicamiento del Estado. Estas recomendaciones fueron llevadas a cabo fundamentalmente a través de tres organismos internacionales de crédito (también conocidos como Bancos Multilaterales de Desarrollo - BMD): el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Los países del tercer mundo y aquellos en desarrollo, fuertemente endeudados por los *créditos blandos* que otorgaban aquellos organismos antes de la crisis del petróleo, tuvieron que recurrir nuevamente, casi como única opción, a los créditos internacionales dada la fuerte recesión económica mundial. Los organismos más importantes – FMI, BM y BID – que otorgaban estos créditos, lo hacían con el cumplimiento de ciertas condiciones, entre ellas – y muy particularmente – seguir con las recomendaciones del Consenso de Washington.

El gobierno de Carlos Menem recurrió a estos préstamos adhiriéndose a las nuevas políticas en materia de estado y finanzas. Los primeros préstamos otorgados por el BM (destinados a privatizaciones y reforma del estado), fueron en 1992, cuando éste pudo constatar el compromiso del estado argentino de implementar las reformas políticas que se le exigía. Entre aquellas garantías, se encuentra la firma del Pacto Fiscal I.

En este contexto, las negociaciones llevadas a cabo entre gobierno nacional y las provincias se circunscribieron a buscar medidas que evitaran la profundización de la crisis y el colapso fiscal. En rigor de verdad, estas medidas fueron llevadas a cabo e impulsadas casi exclusivamente por el Estado Nacional, en muchas ocasiones sin participación de las provincias en cuestiones que terminaron por afectarlas directamente. Ya en 1991 el gobierno nacional había impulsado una reforma tributaria nacional que se caracterizó por: **(a)** la transferencia de servicios a las provincias sin contrapartida financiera¹⁰; **(b)** las “pre-coparticipaciones” y **(c)** la limitación del poder tributario de los gobiernos provinciales y municipales (Porto 2003:52). Esta reforma, parte de la más general Reforma del Estado, habría de cambiar la dinámica de las relaciones intergubernamentales Nación-Provincias fundamentalmente en lo que respecta a materia fiscal y tributaria.

El patrón dominante en este proceso de reforma se caracterizó por la actitud *defectionista* del Estado Nacional con respecto a las provincias, la que quedó de manifiesto en las modificaciones producidas al régimen de coparticipación de la Ley 23.548, a través de la reforma tributaria, del proceso de transferencia de los servicios de salud y educación, la creación de pre-coparticipaciones y de asignaciones específicas, con la creación de coparticipaciones “especiales”, la creación de fondos para financiamiento de obras públicas o a través del dictado de decretos que afectaban recursos coparticipables sin la previa intervención de las provincias o siquiera del Congreso¹¹.

En lo que respecta al régimen de coparticipación (Ley N° 23.548) las modificaciones importaron:

- a)** La incorporación de un nuevo actor en el sistema de reparto: el sistema previsional (a través del Pacto Fiscal I);
- b)** La modificación de la distribución primaria: al transferirse a las provincias los sistemas

de salud y educación sin los correspondientes fondos para hacer frente a estos nuevos gastos, implicaba que las provincias debían costearlo con el porcentaje que según la Ley N° 23.548 le correspondía a cada una de ellas. La distribución primaria quedó muy disminuida para todas las provincias y la parte de la Nación, ahora sin aquellos gastos, se vio incrementada¹².

Estas modificaciones no sólo impactaron sobre las RIG en torno al régimen de coparticipación, sino que también produjeron un fuerte impacto en las RIG en general. En lo que respecta a materia tributaria, el accionar defecionista del gobierno nacional se vio explicitado en un mayor avance hacia las potestades tributarias provinciales, sea a través de compromisos de limitar o restringir el poder tributario provincial, sea a través de la derogación directa de ciertos impuestos provinciales (como sucedería más adelante con la firma del segundo pacto fiscal).

Estos antecedentes, como veremos más adelante, impactarían fuertemente sobre las percepciones de los actores en juego y condicionarían sus estrategias disponibles.

Hacia 1992, el gobierno nacional había implementado gran parte de su plan de convertibilidad, se habían iniciado los procesos de descentralización y de privatizaciones de las más importantes empresas del estado; el próximo paso a seguir sería la reforma en materia fiscal y financiera. Dado el actual esquema – constitucional y contractual – del régimen tributario argentino, resultaba necesaria una acción conjunta con las provincias. El Estado Nacional necesitaba un compromiso por parte de las provincias en orden a reducir el gasto público e implementar políticas de ajuste similares a las realizadas en el nivel nacional. En compromisos previos con las provincias, el Gobierno Nacional se había hecho cargo del sistema previsional, hasta entonces competencia compartida con las provincias. Sin embargo, a medida que corría el tiempo, el gobierno nacional fue incapaz de solventar dicho servicio con recursos propios. De allí que el principal objetivo a alcanzar en el nuevo pacto fiscal sería hacerlas partes del mantenimiento de dicho régimen previsional.

Teniendo en cuenta el contexto general, la finalidad del acuerdo propuesto por el Gobierno Nacional implicaba mucho más que la quita del 15% par ser destinado al régimen previsional¹³; como veremos más adelante, de las cláusulas del Acuerdo se desprende la intención del Gobierno Nacional de incorporar a las provincias al proceso de reforma del Estado: por un lado, buscando el compromiso de éstas de introducir en sus respectivas jurisdicciones las mismas medidas reformistas que llevaba adelante el gobierno federal en el ámbito nacional (reducción del gasto público y “modernización” del Estado) y por el otro, buscando el respaldo explícito de éstas a los principales proyectos que se impulsaban en el Congreso de la Nación.

El concurso de las provincias resultaba esencial también para que el nuevo plan de convertibilidad tuviera éxito en el nivel nacional. El nuevo modelo económico implementado por el gobierno nacional requería el concurso de las provincias en el mismo sentido. El modelo de convertibilidad impone rigidez en materia cambiaria por lo que necesitaba ser coordinado con una política fiscal orientada a la austeridad. Sin el concurso de las provincias, se produciría una política fiscal atomizada en la que el gasto público provincial – tendiente a crecer por el aumento en la recaudación fiscal de recursos coparticipables – sería uno de los principales factores de la inflación y pondría en serio peligro el régimen de convertibilidad.

El Proceso de Negociaciones previo a la Firma del Pacto

A principios del mes de agosto de 1992, el gobierno nacional da a conocer su intención de firmar un nuevo pacto federal con las provincias. En este nuevo acuerdo, el Gobierno Federal buscaba dar una respuesta al problema que presentaba por entonces el sistema previsional. Y la solución era que las provincias debían compartir el gasto de su mantenimiento.

Las primeras propuestas – que se dieron a conocer a través del ministro de economía, Domingo Cavallo y del interior, José Luis Manzano – consistían en el ofrecimiento a las provincias de un monto fijo que sustituiría el sistema de porcentajes de la ley de coparticipación y una detracción del 15% para el financiamiento del sistema previsional y de la DGI.

Reacciones y contraofertas de los gobernadores

La primera reacción de los gobernadores fue un rotundo rechazo a todo aquello que implique una modificación del actual régimen de coparticipación, que tan arduamente había sido negociado cuatro años atrás con el anterior gobierno nacional en 1988 y anticiparon que las negociaciones serían “duras y conflictivas”¹⁴.

Pero los alineamientos a la propuesta federal no tardaron en llegar. El factor determinante en este proceso de alineamiento fue la pertenencia partidaria: los 14 gobernadores del PJ dieron su visto bueno a la propuesta federal. Algunos lo hicieron sin reserva (como los de las provincias de Santa Fe, Tucumán y Buenos Aires) y otros con contrapropuestas (como el caso del gobernador de Jujuy, que declaró que no firmaría el acuerdo si no se transfería el FONAVI y los gobernadores de la región Nuevo Cuyo, quienes fueron los primeros en lanzar una contraoferta).

Desde el inicio, predominó entre todos los gobernadores una *actitud de colaboración* hacia el gobierno nacional (incluso los más díscolos declararon su intención en este sentido). Los únicos gobernadores que declararon que no firmarían el acuerdo por resultar desventajoso fueron los de Entre Ríos (Mario Moine – PJ¹⁵) y de Córdoba (Angeloz –

UCR), quienes sin embargo, públicamente sostenían también su actitud de cooperación con el gobierno nacional. Los gobernadores de Misiones (Ramón Puerta), Tucumán (Ramón Ortega) y Santa Fe (Carlos Reutemann) – todos del PJ – siempre se mostraron optimistas en el logro del acuerdo.

La primer contraoferta surgió de los mandatarios de la región Nuevo Cuyo (Mendoza, San Juan, San Luis y La Rioja), quienes se habían reunido durante el primer fin de semana del mes de agosto para evaluar cuál sería la respuesta a la oferta dada por el gobierno nacional. Su propuesta consistía en establecer un monto fijo tanto para la nación como para las provincias, la detracción de 200 millones para financiar el sistema previsional, otros 37 millones para integrar un fondo especial para cubrir los requerimientos de las provincias más pobres y una última detracción para financiar los costos de la DGI (prevista en 60 millones). Lo que reste, se repartiría entre Nación y provincias según los porcentajes de la ley de coparticipación. Con esto, los gobernadores buscaban recibir los montos necesarios que les permitan financiar el sistema de salud y el servicio ferroviario¹⁶.

Días más tarde (el martes 4 de agosto), se reunieron en Buenos Aires los gobernadores de Santa Fe, Tucumán, Mendoza, Entre Ríos y San Luis (todos del PJ) con la finalidad de evaluar las alternativas y establecer los puntos de coincidencia, que seguirían siendo los mismos: rechazo de un monto fijo y la descentralización de aquellos fondos que Nación venía transfiriendo a las provincias (entre ellos, los del FONAVI).

A raíz del fuerte rechazo a la idea primigenia de establecer un monto fijo coparticipable, el gobierno nacional – a través del ministro del interior – manifestó que se desestimaría la idea de la suma fija. La nueva propuesta de los funcionarios nacionales sería la siguiente: se establecerá la quita del 15% de la masa coparticipable, de los cuales 200 millones de pesos se destinarían a asegurar el 82% móvil, 30 millones para crear un fondo de asistencia a las provincias más pobres y finalmente, 60 millones para el sostenimiento de la DGI. El excedente sería repartido conforme a los porcentajes fijados por la ley de coparticipación.

Esta propuesta fue elaborada no solo a través de un sondeo de las percepciones y preferencias de los gobernadores, sino incluso con la colaboración directa de muchos de ellos, sobre todo los del PJ. En este sentido, el gobernador de Buenos Aires, Eduardo Duhalde (PJ) fue el más cercano al gobierno nacional y se reunió en varias oportunidades con los ministros de economía y del interior para elaborar una propuesta que acercara las posiciones de las partes. Fue así como el gobierno nacional retiró la oferta de establecer un monto fijo, convirtiéndolo en una garantía de piso mínimo. La propuesta fue lanzada por el gobernador bonaerense para “que no aparezca como la oferta del gobierno”¹⁷.

Primera reunión global gobierno nacional–provincias

El viernes 07 de agosto el gobierno federal y las provincias arribaron a un primer preacuerdo. Los gobernadores si bien aceptaron en líneas generales la propuesta del gobierno nacional (básicamente la quita del 15% para pagar el 82% móvil a jubilados y cubrir los gastos operativos de la DGI), seguían dubitando acerca del mismo, en cuanto manifestaban necesitar conocer cuáles eran las estimaciones oficiales sobre lo que les correspondería a cada provincia. Los funcionarios nacionales aseguraban que, debido a la fuerte recaudación fiscal que se esperaba para los próximos meses, se mantendrían los mismos niveles de coparticipación luego de la firma del acuerdo, aún con la quita del 15%, pero nunca se precisaron con detalle los montos exactos que se manejaban¹⁸. En este sentido, la estrategia del gobierno nacional se basó fundamentalmente en el *manejo estratégico de la información*, tanto de los alcances de la letra del acuerdo como de los números reales que se manejarían desde entonces: la redacción definitiva del texto del acuerdo no fue dado a conocer si no a último momento, junto con los números reales que el gobierno nacional manejaba¹⁹.

La propuesta presentada por los ministros de economía y de interior recibió el respaldo de la mayoría de los gobernadores reunidos. Algunos con adhesiones plenas (como el caso del gobernador bonaerense) y otros en cambio con ciertas objeciones, como el caso de los gobernadores radicales de Río Negro, Catamarca y Córdoba junto con el chaqueño Rolando Tauguinas (del Partido Acción por el Chaco – PACH).

A mitad de la reunión, los gobernadores en contra y a favor del proyecto se repartían en número iguales. Las provincias grandes estaban a favor y las chicas en contra. Ya finalizada la reunión, un 85% de los gobernadores había dado su visto bueno²⁰. Pero el acuerdo no se cerraría hasta tanto los gobernadores no recibieran en mano el texto definitivo del acuerdo y un cálculo de los números que recibirían.

Dentro de las provincias opositoras, no existió una coordinación total de sus estrategias. Cada cual hacía su reclamo en base a sus propias necesidades²¹. Así por ejemplo, mientras Chubut planteaba un aumento de su cuota coparticipable, Córdoba sostenía que debía considerarse la quita del 15% como un préstamo de las provincias a la Nación (criterio inverso al que sostenían el conjunto de las provincias adherentes, consistente en considerar a esa quita como un “aporte reintegrable”) y que el pacto debía ser ratificado por las respectivas legislaturas provinciales²². Todo lo contrario de lo que sucedió con las provincias gobernadas por el PJ, quienes fueron las que llevaron adelante las propuestas y contrapropuestas y las que más instaron a celebrar reuniones entre los propios gobernadores.

Finalizada la reunión, la redacción de los términos del acuerdo definitivo se difirió hasta el próximo martes, es decir, el martes 11 de agosto.

Reunión de los gobernadores en el Consejo Federal de Inversiones (CFI).

Ante la inminente reunión con los funcionarios nacionales, los gobernadores decidieron reunirse previamente para tomar una postura frente al gobierno nacional. La reunión comenzó a las 14:00 hs. del día martes 11 de agosto. La reunión tuvo dos partes: en la primera, los gobernadores sentarían las bases de la contraoferta en criterios estrictamente políticos y en una segunda fase, junto a sus respectivos ministros de economía (quienes manejaban los números reales que representaría el acuerdo), definirían los detalles del texto.

Después de largas deliberaciones, los gobernadores presentaron una contraoferta al proyecto que el Ministerio del Interior les había hecho circular. El texto fue redactado en el despacho del ministro Manzano (dado que las computados del CFI no funcionaban) por el propio ministro, el titular de Economía y por los gobernadores de Buenos Aires, Salta y Neuquén: se aceptaba la quita del 15% a cambio de fijar un piso mínimo de 725 millones mensuales, la transferencia definitiva de ciertos fondos – fundamentalmente del FONAVI²³ y el rechazo al Decreto N° 879 (el cual disponía una quita del 20% del Impuesto a las Ganancias con destino al sistema previsional).

La contraoferta fue respaldada por la mayoría de los gobernadores (fundamentalmente por los de Buenos Aires, Entre Ríos, San Luis, La Pampa y Jujuy, todos del PJ). Lograda la coincidencia entre los gobernadores, la disputa se daría ahora entre los propios gobernadores por cómo se establecería la distribución de los recursos del FONAVI²⁴ y sobre ciertos aspectos de la distribución secundaria del Régimen de Coparticipación, lo que demoró la firma del pacto. En torno a esta discusión, se formaron dos grupos: uno proponía el congelamiento de los cupos fijados en la ley de 1989 que creo dicho fondo²⁵ y otro²⁶ que pedía que se apliquen los porcentajes establecidos por la nueva ley sancionada en 1992²⁷. Paradójicamente, el gobierno nacional – parte en la negociación – ofició como árbitro entre este grupo de provincias. Finalmente prevaleció el criterio del congelamiento (el sostenido por las provincias más grandes).

Segunda reunión global gobierno nacional–provincias.

En el ínterin entre esta segunda reunión y la primera, solo dos gobernadores habían manifestado públicamente su oposición al pacto, declarando que no lo firmarían: Córdoba y Entre Ríos. Por su parte, los gobernadores de Neuquén (MPN), Chubut (UCR) y Tierra del Fuego (MOPOF) sostuvieron que lo harían bajo la condición de que se establezca un piso mínimo de los ingresos coparticipables.

En vísperas de la segunda reunión, los ministros de economía e interior habían elaborado, en sólo dos días, cinco versiones distintas de lo que sería el texto definitivo, lo que ponía de manifiesto la *urgencia* del gobierno nacional por firmar el pacto con las provincias. El texto definitivo fue presentado a las provincias recién en el momento

mismo de la reunión²⁸, la que comenzó cuando los equipos técnicos del Ministerio de Economía del Gobierno Nacional se trasladaron al CFI (cerca de las 23:30 hs), donde estaban reunidos los gobernadores²⁹.

En esta nueva instancia de negociación, se debatió fundamentalmente sobre [1] la constitución de un Fondo para el desarrollo de provincias más pobres (entre las beneficiadas se mencionaban a Jujuy, Formosa, Chaco, La Pampa, San Juan, Catamarca, La Rioja y Misiones) y [2] la distribución secundaria de la recaudación del FONAVI entre las provincias y el traspaso del FEDEI (Fondo de Desarrollo Eléctrico del Interior)³⁰. Durante la negociación, varios mandatarios provinciales volvieron a sostener que de no transferirse el Fonavi, no se firmaría el pacto. Entre otros, lo sostuvieron los gobernadores de Jujuy, La Pampa, Mendoza y Córdoba.

La contraoferta presentada por la mayoría de los gobernadores demoró la firma del pacto, en tanto que tuvo que ser evaluada por el equipo de negociación del gobierno nacional. La propuesta final del gobierno nacional – la que finalmente fue aceptada – es la que describimos a continuación.

Las disposiciones del Pacto Federal Fiscal I

En su parte dispositiva, el Pacto realizará importantes modificaciones a la ley 23.548 de Participación Federal de Impuestos (modificaciones que aún hoy se encuentran vigentes).

Por la Cláusula Primera, se autoriza al Poder Ejecutivo nacional (a partir del 1° de septiembre de 1992) la detracción de los siguientes montos de la masa coparticipable: (a) 15 % para atender el pago de las obligaciones previsionales nacionales y (b) una suma fija de \$ 43.800.000 mensuales para ser distribuida entre los estados suscriptores con el objeto de cubrir desequilibrios fiscales. A tal fin, las 20 provincias beneficiarias de este fondo se subdividen en cinco grupos, según los montos: (a) Santa Cruz, Tierra del Fuego y Chubut (\$ 3.000.000 cada una); (b) Río Negro, La Pampa, Neuquén y Salta (\$ 2.500.000 cada una); (c) Catamarca, Formosa, Jujuy, La Rioja, San Juan, Santiago del Estero, Tucumán, Misiones, Mendoza y San Luis (\$ 2.200.000 cada una); (d) Entre Ríos (\$ 1.900.000) y (e) Córdoba y Santa Fe (\$ 500.000 cada una para *afrentar los costos de los servicios ferroviarios*).

La primera parte de la Cláusula tiene su razón de ser en el hecho de que, en este proceso de reforma del estado, el nivel nacional se comprometió a hacerse cargo de la previsión social, por entonces competencia compartida con las provincias. Aunque a partir de la firma del Pacto, su financiamiento será mancomunado (como expresamente lo manifiesta la Cláusula Octava).

Respecto de la segunda parte, tales montos van destinados a *cubrir los desequilibrios fiscales* que tenían las provincias, dado el alto nivel de deuda pública que venían sufriendo desde la hiperinflación de finales de la década de 1980 y la “asfixia fiscal” que padecían. Sin embargo, más allá de constituir un fondo anticrisis, buscaba en primer lugar compensar a las provincias patagónicas por la pérdida de los recursos hidrocarburíferos – que quedarían federalizados desde entonces. Ello explica la incorporación de las provincias patagónicas en primer lugar y luego recién a aquellas que presenten problemas financieros. Podemos observar además que tres provincias no integran este grupo: Buenos Aires, Chaco y Corrientes. Esta última no había firmado el Acuerdo, dado que por entonces estaba intervenida. Pero Buenos Aires y Chaco sí lo hicieron. Buenos Aires había recibido durante la presidencia de Menem el denominado Fondo de Reparación Histórica del Conurbano Bonaerense³¹, que representó un importante incremento en las arcas provinciales³² y compensó la pérdida en la distribución secundaria que dispone el Régimen de Coparticipación de 1988.

Finalmente, fueron incluidas en este fondo las provincias de Córdoba y Santa Fe, que originariamente estaban excluidas del mismo. La incorporación de estas provincias tuvo como finalidad – como el propio texto del acuerdo reconoce – dotarlas de recursos necesarios “para afrontar los costos de los servicios ferroviarios”³³.

La *segunda Cláusula* disponía la derogación de los decretos N° 559/92 y N° 701/92, a través de los cuales se establecía una detracción de la masa coparticipable a los efectos de solventar los gastos que demandaba la DGI en la recaudación de los impuestos nacionales (que después ingresarían a la masa coparticipable), en lo que había sido una maniobra para que las provincias también contribuyan con su parte a pagar tales gastos. “Esto es una victoria para las provincias, que lo venían pretendiendo y que contaban con sendas resoluciones generales interpretativas de la Comisión Federal de Impuestos, habiendo promovido alguna de ellas demandas judiciales; pero es también una victoria para la Nación, ya que las sumas retenidas desde abril pasado, no serán reintegradas a la masa” (Bulit Goñi 1992:07), según disposición expresa de la Cláusula Segunda.

Por la *Cláusula Tercera* la Nación garantizaba un suma mínima mensual al conjunto de las provincias de \$725 millones. En este piso mínimo en la transferencia de los recursos coparticipables es neto de toda detracción proveniente de la Cláusula Primera, de las Leyes N° 23.966 y 24.073 y del financiamiento de los servicios transferidos de salud y educación. Esta es una garantía de doble filo, en el sentido de que la Ley 23.548 ya preveía un piso mínimo del 34% que la Nación se obliga a transferir a las provincias del total coparticipable. Aquí se reemplaza por una suma fija, que puede ser mayor o menor a aquel porcentaje, según los índices de recaudación. Por otro parte, se prevé a renglón seguido que “la aplicación de esta cláusula de garantía *operará en forma bimestral*, por lo que el Tesoro Nacional adelantará los fondos necesarios para llegar a ese valor,

que compensará con los excedentes que se produzcan en los meses siguientes cuando la participación de las provincias supere los \$725.000.000”. Esto significa que el Gobierno Nacional garantiza en realidad 1.450.000.000, por lo que si en un mes se giraran a las provincias menos de 725 mill., el mes siguiente deberá compensar con la parte faltante. Este piso mínimo sería, para 1992, de 725 millones y para 1993 de 792 millones mensuales.

El cumplimiento de estas tres cláusulas implicaba para el Gobierno Nacional un fuerte compromiso de aumentar la recaudación, para hacer que ese 15% afectado de la masa coparticipable sea redituable para financiar el régimen provisional (un costo que se calculaba en los 200 millones de pesos mensuales), el costo operativo de la DGI (previsto en 60 millones), integrar un fondo de desequilibrios fiscales provinciales previsto en la Cláusula Primera (al cual debían ingresar mensualmente 43,8 millones) y finalmente garantizar el piso mínimo de 725 millones en la distribución primaria.

En términos generales, el gobierno nacional debería recaudar, desde entonces, cerca de 1750 millones de pesos mensuales (lo que significaba un aumento del orden de los 250 a 350 millones, dado que la recaudación de los meses anteriores a la firma del pacto había sido de 1400 y 1500 millones). Según las propias previsiones del Gobierno Nacional, dicho aumento en la recaudación era perfectamente alcanzable³⁴.

La *Cláusula Cuarta* preveía un compromiso por el que las partes limitarían el incremento de sus gastos corrientes, a ser financiados con recursos de coparticipación durante el ejercicio 1993, a un 10% por sobre lo efectivamente erogado por ese concepto durante el ejercicio de 1992, incluyendo los servicios transferidos para las provincias.

La *Quinta* era otra garantía para las provincias: el compromiso de Nación de transferir los recursos financieros de los fondos Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI), Consejo Federal de Agua Potable y Saneamiento (COFAPyS), Fondo de Desarrollo Eléctrico del Interior (FEDEI) y el Fondo Vial Federal.

Por la *Sexta*, las provincias se comprometían desistir de las demandas que hubieran intentado ante la CSJN para obtener la inconstitucionalidad de los Decretos N° 559/92 y 701/92. Y se incorpora una previsión que aparecería de aquí en más en sucesivos pactos y acuerdos e incluso en la misma Constitución Nacional reformada en 1994: “El Estado Nacional se compromete a no detraer de la masa coparticipable porcentajes o montos adicionales a los convenidos en este acuerdo, ni a transferir nuevos servicios sin la conformidad expresa de las provincias”.

Por la *Séptima*, las provincias asumirían un fuerte compromiso de carácter esencialmente político: Las partes firmantes deberán solicitar al Congreso Nacional el tratamiento de los siguientes Proyectos de Ley: (a) Reforma del Régimen Nacional de Previsión

Social; (b) Federalización de Hidrocarburos y privatización de Yacimientos Petrolíferos Fiscales”. Los fondos de la venta de las acciones de YPF – que expresamente se manifiesta que “son propiedad de la Nación” – serán afectados a la capitalización del Régimen Nacional de Previsión Social; (c) Facultar al Poder Ejecutivo Nacional a cerrar los acuerdos de compensación al 31 de marzo de 1991 por el sector público Nacional; (d) Privatización de la Caja Nacional de Ahorro y Seguros, Casa de la Moneda y Banco Nacional de Desarrollo (el 50 % de los fondos que se originen con sus ventas serán afectados al financiamiento de la reforma de los estados provinciales); (e) Administración Financiera y Control de Gestión: Reforma de la Carta Orgánica del Banco Central de la República Argentina; (g) Prórroga de los artículos de las leyes 23.696 (de Reforma del Estado) y 23.697 (de Emergencia Económica), en vigencia a la fecha de la firma de este acta, por el plazo de un año.

Todos estos eran proyectos sobre los cuales el gobierno nacional venía insistiendo desde hacía tiempo en el Congreso sin mayores resultados. Por otra parte, pone de resalto el poder institucional que los gobernadores tienen en la arena nacional, a través de la ascendencia que ejercen sobre los diputados y senadores nacionales representantes de sus distritos.

Finalmente, las provincias se comprometerían a firmar los Convenios de Transferencia de Servicios según lo establecido por las leyes N° 24.049 y 24.061 y el Decreto N° 964/92 antes del 31 de diciembre de 1992, garantizándose a las Provincias el financiamiento de los costos de los servicios transferidos, de acuerdo a las citadas normas.

En la Cláusula Octava se preveía la vigencia del Pacto: el mismo tendría vigencia hasta el 31 de Diciembre de 1993. Si bien éste era un régimen transitorio y de emergencia, esta misma cláusula preveía que su vigencia sería extendida “hasta tanto no exista un nuevo acuerdo de partes o una nueva Ley de Coparticipación Federal”. Lo que explica su vigencia hasta nuestros días.

El Contexto Institucional, Los Actores y La Batalla de los Sexos

Habiendo descripto el contexto y las particularidades del caso, pasamos a continuación a explicar cómo y porqué se arribó a este pacto, teniendo en cuenta nuestro marco teórico y la hipótesis formulada.

La Constelación de actores: preferencias, percepciones y capacidades de los actores

Los principales actores involucrados que componen nuestra *constelación de actores* son, por un lado, el gobierno nacional y por el otro el conjunto de los 23 gobernadores de provincia. En una primera clasificación, podemos dividir a las provincias en grandes y chicas³⁵. Las provincias Grandes son las provincias de Buenos Aires, la ciudad de Buenos Aires³⁶,

Santa Fe, Córdoba y Mendoza. Las provincias chicas son las restantes 19 provincias. Las provincias grandes, en cuanto a indicadores económicos, concentran la gran mayoría de la población nacional (el 69,10% de la población total del país, según el censo de 1991), y juntas representan un 78% de la producción industrial total (Gibson y Calvo 1991:182). Las restantes 19 provincias representan tan solo el 31,90% de la población y el 22% de la producción industrial.

Este gran desequilibrio poblacional y económico entre provincias grandes y chicas se ve compensado por el *diseño institucional*, cuyo impacto es más llamativo en la representación que el segundo grupo tiene en el Congreso de la Nación.

En la *Cámara de Diputados* el conjunto de las 19 provincias chicas poseen 115 bancas, es decir, el 44,7% del total de las 257 bancas que existen en Diputados en el período bajo análisis. Por su parte, las provincias grandes tienen 142 bancas (55,3%).

Cuadro II **Cámara de Diputados: Cantidad de bancas por coalición**

	Bancas	%
Grandes	142	55,3%
Chicas	115	44,7%
Total	257	100,0%

Fuente: Elaboración propia

Si ahora consideramos a qué partido político corresponden esas bancas, tenemos los siguientes resultados:

Cuadro III **Cámara de Diputados: Bancas y Partidos según Coalición (Período 1991-1993)**

	UCR	%	PJ	%	Otros	%	Total
Grandes	50	35,2%	59	41,5%	33	23,2%	142
Chicas	34	29,6%	57	49,6%	24	20,9%	115
Total	84	32,7%	116	45,1%	57	22,2%	257

Fuente: Elaboración propia

En la Cámara de Senadores, si bien en principio todas las provincias tienen la misma cantidad de senadores (dos por provincia, Art. 46, Constitución Nacional antes de la reforma de 1994), siguen teniendo mayoría las provincias chicas por ser 19 provincias en total contra solamente cinco las grandes:

Cuadro IV**Cámara de Senadores: Cantidad de bancas por coalición**

	Bancas	%
Grandes	10	20,8%
Chicas	38	79,2%
Total	48	100,0%

Fuente: elaboración propia

La mayoría que poseen las provincias chicas en la Cámara de Senadores es abrumadora. Si además agregamos el dato de la pertenencia partidaria, tenemos que el PJ tenía 26 de las 48 bancas (el 54,2% del total), mientras que la UCR sólo 14 bancas (29,2%). Si desagregamos según la coalición de provincias, el PJ tenía 3 senadores por las grandes (1 por Capital Federal y 2 por Santa Fe) y 23 por las provincias chicas, mientras que la UCR sólo siete senadores.

Cuadro V**Cámara de Senadores: Bancas y Partidos según Coalición**

	UCR	%	PJ	%	Otros	%	Total
Grandes	7	70,0%	3	30,0%	0	0,0%	10
Chicas	7	18,4%	23	60,5%	8	21,1%	38
Total	14	29,2%	26	54,2%	8	16,7%	48

Fuente: elaboración propia

La conclusión que podemos extraer de las tablas anteriores es que las provincias chicas tienen una fuerte sobrerrepresentación en la Cámara de Diputados y de Senadores, lo cual les da a éstas un importante rol en el proceso de negociaciones y en la toma de decisiones. A ello además debemos agregar que la mayoría de las provincias estaban gobernadas por el partido del Presidente, el PJ (catorce de las veintitrés, mientras el partido mayoritario que le sigue, la UCR, sólo contaba con cuatro y las restantes cinco provincias estaban gobernadas por partidos provinciales). El PJ contaba con tres de las grandes provincias (Buenos Aires, Mendoza y Santa Fe) y once de las chicas.

Tabla I**Pacto Federal Fiscal I (12/08/1992): Gobernadores firmantes del Pacto Fiscal I**

Gobernador		Provincia	P. P.	Período
1	Duhalde, Eduardo	Buenos Aires	PJ	11/12/1991-10/12/1995 (1° período)
2	Castillo, Arnaldo	Catamarca	UCR	11/12/1991-10/12/1995 (2° período)
3	Angeloz, Eduardo César ¹	Córdoba	UCR	11/12/1991-10/12/1995 (2° período)
4	Tauguinas, Rolando	Chaco	PACH	11/12/1991-10/12/1995
5	Maestro, Carlos	Chubut	UCR	11/12/1991-10/12/1995 (1° período)
6	De Durañona y Vedia, F	Corrientes	-----	07/02/1992-14/08/1992 (Interventor Federal)
7	Moine, Mario Armando	Entre Ríos	PJ	11/12/1991-10/12/1995
8	Joga, Vicente	Formosa	PJ	11/12/1991-10/12/1995 (2° período)
9	Domínguez, Roberto	Jujuy	PJ	10/12/1991-31/05/1993 (Renuncia)
10	Marín, Rubén	La Pampa	PJ	11/12/1991-10/12/1995 (2° período)
11	Arnaudo, Bernabé	La Rioja	PJ	11/12/1991-10/12/1995
12	Puerta, Ramón	Misiones	PJ	11/12/1991-10/12/1995 (1° período)
13	Gabrielli, Rodolfo	Mendoza	PJ	11/12/1991-10/12/1995
14	Sobisch, Jorge ²	Neuquén	MPN	11/12/1991-10/12/1995 (1° período)
15	Massaccesi, Horacio	Río Negro	UCR	11/12/1991-10/12/1995 (2° período)
16	Ulloa, Roberto Augusto	Salta	PR	11/12/1991-10/12/1995 (2° período)
17	Kirchner, Néstor	Santa Cruz	PJ	11/12/1991-10/12/1995 (1° período)
18	Mujica, Carlos Aldo	Santiago del E.	PJ	11/12/1991-27/10/1993 (renunció)
19	Reutemann, Carlos	Santa Fe	PJ	11/12/1991-10/12/1995 (1° período)
20	Escobar, Jorge	San Juan	PJ	10/12/1991-18/12/1992 (juicio político)
21	Rodríguez Saá, Adolfo	San Luis	PJ	11/12/1991-10/12/1995 (3° período)
22	Estabillo, José	T. del Fuego	MOPOF	11/12/1991-10/12/1995 (1° período)
23	Ortega, Ramón	Tucumán	PJ	11/12/1991-10/12/1995

¹ Por Córdoba, concurrió al Pacto el vicegobernador Edgardo Grosso. ² Por Neuquén, suscribió el Pacto el vicegobernador Felipe Rodolfo Sapag.

Fuente: elaboración propia

El Presidente contaba con un gran número de gobernadores, tanto de provincias grandes como – y fundamentalmente – de provincias chicas³⁷.

Cuadro VI

Coalición de Provincias Chicas y Grandes. Pertenencia partidaria

	PJ	UCR	Otros	Total
Grandes	3	1	0	4
Chicas	11	3	3	17
Total	14	4	3	21

Nota: (a) No se cuenta la Ciudad de Buenos Aires, ya que por entonces no tenía la calidad de Ciudad Autónoma que le confirió la Constitución reformada en 1994. (a) Tampoco se cuenta Corrientes, ya que por entonces se encontraba intervenida por el Gobierno Nacional.

Fuente: elaboración propia

Vistos los recursos de acción con que cuentan las provincias, pasemos a considerar las *percepciones* y *preferencias* que presentan los actores en juego, que tienen un gran impacto en cualquier tipo de negociación, dado que éstas configuran el modo de interacción y las estrategias a adoptar por las partes.

Con aquel panorama descrito como antecedente del Pacto Fiscal, el ya existente grado de desigualdad fiscal que caracterizó siempre las RIG-verticales se profundizó aún más. Aquella desigualdad llevó a que la relación nación-provincias se caracterizara, por un lado, por el intento de las segundas de sobreexplotar los recursos comunes de los impuestos nacionales y, por el otro, de la actitud del gobierno nacional por una austeridad en el gasto, a través del control fiscal (Jones, Sanguinetti y Tommasi 1997b). El resultado fue una explotación oportunista desde ambas partes (Jordana 2002).

En términos de la teoría de juegos, las relaciones fiscales entre niveles de gobierno pueden caracterizarse, en un primer momento, como un *juego no cooperativo de suma cero*, en el que lo que una de las partes gana, la otra necesariamente lo pierde. De hecho, el Régimen de Coparticipación no hace sino distribuir los recursos de un pool común, los cuales son escasos.

Sin embargo, en toda negociación en las RIG las partes pueden sacar provechos mutuos, aun cuando se trate de recursos escasos (como son los recursos coparticipables), dado

que ciertas pérdidas pueden ser compensadas con otros recursos (sea de distinta índole o recursos financieros de origen diverso al de la coparticipación).

Las *percepciones y preferencias* de los actores en juego son bastante distintas: partiendo del hecho de que el Presidente, encargado de la administración general del país y responsable de la economía y, desde que es elegido por el país en su conjunto, tiene más incentivos en orden a la prudencia fiscal (Jones, Sanguinetti y Tommasi 1997b:5).

Por su parte, los gobernadores de provincia tienen más incentivos en orden al gasto público. Esto es producto de la estructura institucional de todo Estado federal, que lleva casi por defecto a lo que en la teoría del federalismo fiscal se denomina el “riesgo moral” y los “problemas de pool común”. Lo que además se ve exacerbado por distintas actitudes defecionistas del gobierno nacional, que fueron mencionadas anteriormente (proceso de transferencias de importantes competencias sin los respectivos recursos financieros, detracciones unilaterales a la masa coparticipable, etc.).

Del proceso de reforma que se llevaba adelante desde el gobierno nacional, surgió otra consecuencia a ser tenida en cuenta: mientras el Estado Nacional avanzaba hacia un modelo de estado mínimo, adoptando las recetas neoliberales de achicamiento y de desprendimiento de ciertas competencias y funciones, las provincias no sólo continuaron con un modelo más intervencionista (véase Cao y Rubins 2001) sino que durante toda la década de 1990 se les fueron acumulando – vía procesos de descentralización – nuevas competencias.

Por otra parte, debemos tener presente el hecho de que “el presidente tiene muchos instrumentos a su disposición con los cuales puede obligar a los gobiernos provinciales a comportarse más en consonancia con los objetivos nacionales fiscales” (Jones, Sanguinetti y Tommasi 1997b:5). Uno de ellos aparece junto con el rol monopolizador del gobierno nacional en lo que respecta al financiamiento internacional a que deseen acudir las provincias³⁸.

Como sucedió en el período bajo análisis, estos requisitos demandados por el Gobierno Nacional estaban en línea con el proceso de reforma del estado; así, a través de los Pactos Fiscales I y II (de 1992 y 1993 respectivamente), el objetivo principal de los préstamos eran la reducción de los déficits presupuestarios provinciales y el acompañamiento de las reformas implementadas por el gobierno nacional (Cingolani y Lardone 2006:62/63).

En relación con las provincias, el gobierno nacional concentra en su poder las acciones de transferencia de recursos, las acciones de conducción estratégica de sistemas, sobre todo a través de acciones de coordinación con las provincias y tareas de planificación global con las provincias, como así también acciones de apoyos puntuales en segmentos

específicos (Cao y Rubins 2001:237). Además de ello, debemos agregar que durante la Presidencia de Menem se incrementaron los poderes del Ejecutivo Nacional – con fundamento en la crisis política y económica que vivía el país – a través de leyes como la de Emergencia Económica y de Reforma del Estado, que podía implementar importantes reformas a través de decretos (Gibson y Calvo 2001:189), poder que se incrementó aún más en la práctica, a través de los decretos de necesidad y urgencia.

Por tanto, esto nos deja como conclusión el hecho de que las negociaciones que se producen dentro de las relaciones verticales Nación-Provincias suelen estar guiadas desde el gobierno nacional, quien es el que, en todos los casos, ha tomado la iniciativa y, como tal, el que fija las pautas y condiciones de la negociación. Esto es lo que se denomina una negociación “en la sombra de la jerarquía”. Considerando el creciente proceso de centralización de poder y recursos, el PEN tiene a su disposición herramientas que le permiten inclinar la balanza a su favor.

Las *percepciones* en torno a la distribución de recursos coparticipables son también muy distintas entre los actores. Considerando la constelación Presidente-Conjunto de gobernadores, el primero tiende, como dijimos, a la austeridad fiscal y a la concentración de poderes discrecionales en el reparto de los mismos, poderes que hacen a la capacidad del presidente en orden al alineamiento de los gobernadores a sus políticas y a su agenda. Los segundos han visto al régimen de coparticipación, desde su origen mismo, como un sistema injusto, por el cual la Nación concentra y retiene importantes montos de impuestos que son, según la propia Constitución, de origen provincial. Independientemente del partido político o de la capacidad de las provincias, todos los gobernadores lo han criticado siempre en estos términos.

Dentro del conjunto de las provincias, sin embargo, las grandes siempre han hecho hincapié en el *principio de equidad*, es decir que se debería repartir la masa coparticipable en proporción a lo que cada provincia aporta; por su parte, las provincias más chicas apelan al principio de *solidaridad*, debiendo repartirse en función de las necesidades de cada provincia y teniendo en cuenta las deficiencias estructurales de nuestro país, que hace que éstas no puedan desarrollarse como lo hacen las grandes (por la concentración de población, por la riqueza del suelo, por la concentración de industrias en los sectores metropolitanos, etc.).

El régimen de coparticipación vigente por entonces beneficiaba más a las provincias chicas que a las grandes – aun cuando no estuviera exento de críticas por aquellas. En promedio, del conjunto de las 19 provincias chicas, el 77,4% de los recursos provienen del Régimen de Coparticipación, mientras el 22,6% restante son recursos propios (Cao y Rubins 2001:241). Esta fuerte dependencia hacia los recursos de origen nacional ha llevado a que las provincias chicas casi siempre se alineen con el gobierno nacional, aun con independencia del signo político.

Modos de interacción

El modo de interacción bajo el cual se llevó a cabo el proceso de negociación fue, precisamente, a través del modo “acuerdo negociado”. El Pacto Fiscal I fue un acuerdo interjurisdiccional formal y solemne, multilateral, de carácter abierto, que consistió en un “acuerdo-contrato” autoejecutivo, de vigencia automática, que reconoce como “acuerdo-marco global” al *Acuerdo de reafirmación federal*³⁹ (Barrera Buteler 1996:446)⁴⁰. Por tanto, el gobierno nacional necesitaba el consentimiento de *todas* las provincias. Si bien es cierto que no rigieron aquí ni la regla de la unanimidad ni del voto mayoritario, en términos formales, la necesidad del consentimiento de todas las provincias era esencial para llevar adelante la reforma del estado propuesta y para que las disposiciones del Pacto pudieran tener vigencia en todo el país. La unanimidad hacía al requisito de legitimidad del mismo y a su aplicación práctica.

Aplicando la Teoría de Juegos: La Batalla de los Sexos

Debemos tener en cuenta que en el proceso de negociaciones que implicó la firma del Pacto no se circunscribe sólo a las medidas de reformas implicadas en él, sino que debemos tener en cuenta el contexto político en general – y aquí intervienen las variables políticas, como la pertenencia partidaria y los recursos políticos de los actores (cantidad de representantes en el Congreso, el peso que tiene su población en las elecciones generales, etc.).

El Pacto representó un paquete de reformas acordes con la política reformista llevada adelante por el gobierno menemista. En esta iniciativa del Gobierno Nacional se encuentran una gran cantidad de medidas y disposiciones de gran envergadura para el sistema tributario del País. Pero sus objetivos de última fueron hacerse cargo de las cajas previsionales provinciales junto con el financiamiento mancomunado con las provincias del régimen de previsión social y conseguir el compromiso de las provincias de avalar y apoyar en el ámbito legislativo nacional el proceso de reforma.

Planteadas las bases del Pacto, en el conjunto de las provincias la preferencia de máxima fue *aumentar su participación en la distribución de recursos*. Esta pretensión que parece a primera vista muy simple, no lo es cuando debemos considerar el enmarañado sistema tributario argentino, por un lado, y por el otro el hecho de que, en esta materia, la iniciativa siempre es tomada por el Gobierno Nacional, ante lo cual, las provincias deben adecuar esta pretensión a las de aquél y continuar siendo acordes con el sistema tributario. En otras palabras, en este tipo de negociaciones, las provincias deben actuar dentro del marco inicial que propone el Gobierno Nacional a partir de lo cual deben reformular sus estrategias.

Dado entonces que las condiciones de negociación fueron establecidas en su primer movida por el Gobierno Nacional, las estrategias de las provincias frente a esta propuesta

quedan reducidas a dos: firmar el pacto (es decir, cooperar, bien sea in totum, bien sea con la posibilidad de sacar alguna ganancia extra, traducida en mayores recursos) o no firmar el pacto (defectionar y seguir su propio camino sola).

En este cuadro simplificado, hemos aplicado los conceptos de disociación y de agregación descriptos más arriba. Si bien es cierto que cada provincia representa una realidad distinta (con todas las consecuencias que ello implica para la investigación y el análisis), lo cierto es que también frente a esta situación de negociación *dada*⁴¹, podemos conceptual y teóricamente reducirlas a estas dos, amén de que intentaremos identificar las distintas estrategias empleadas por cada una de ellas para llevar a cabo uno u otra (cooperar o desertar) según sus propias y específicas orientaciones de acción y sus capacidades, conformadas por su realidad concreta.

Estas dos medidas del Pacto representan las opciones disponibles para cada actor: la del Gobierno nacional consistía en asegurar la participación de las provincias en el proceso de reforma, según sus propios términos.

Ante ello, las provincias tuvieron las opciones de aceptar la propuesta, con mengua en su participación en la coparticipación (fundamentalmente la cesión del 15% del total coparticipable) o bien, no aceptarla, con graves consecuencias en el plano político – para algunas – y en el económico, para otras.

Por tanto, estas son las preferencias de los actores, representadas en el siguiente esquema de la matriz de pagos:

Figura IV
La Batalla de los Sexos: Gobierno nacional y provincias

		Gobierno Nacional	
		Firmar (Cooperar)	No firmar (Desertar)
		Firmar (Cooperar)	No firmar (Desertar)
Provincias	Firmar (Cooperar)	1	4
	No firmar (Desertar)	3	2
		4	2

Sin embargo, hemos visto que las provincias concurren al proceso de negociación con una actitud *cooperativa*, mientras que el gobierno nacional la tuvo por la defección. De modo que si introducimos esta *dimensión relacional* al esquema de pagos, la matriz de juegos cambia:

Figura V
La Batalla de los Sexos: Gobierno nacional y provincias (matriz transformada)

		Gobierno Nacional	
		Firmar (Cooperar)	No firmar (Desertar)
		Firmar (Cooperar)	1
Provincias	Firmar (Cooperar)	7	4 ★
	No firmar (Desertar)	2	7

El punto de equilibrio, posicionado en la celda superior derecha, indica que la *estrategia maximin* de las provincias – buscar el mejor resultado dentro de la peor situación posible – era cooperar con el gobierno nacional, firmando el Pacto.

El gobierno nacional toma la iniciativa y con ella sienta las bases del acuerdo, modificable en sus pagos secundarios, pero no en su objetivo principal. Hubo espacio para la negociación (por ejemplo, las provincias patagónicas lograron la parte del león en el reparto de los fondos anticrisis) pero la parte esencial del Pacto no estuvo sujeta a modificación. Las preferencias de máxima de las provincias sigue siendo desertar, pero les resulta mucho más costoso seguir solas.

Los gobernadores más reticentes a la firma del acuerdo reconocieron públicamente que lo único que pudieron hacer en este contexto de negociación, fue establecer nuevas garantías para que el gobierno nacional no continuara efectuando transferencias discrecionales de servicios así como ganar algunos puntos porcentuales en el régimen de distribución de recursos⁴². Por ello, la estrategia global de los gobernadores (considerados en su conjunto) se centró en **(a)** establecer una garantía de un piso mínimo

en la transferencia de los recursos coparticipables – que sería finalmente de 725 mill. mensuales; **(b)** la transferencia definitiva de los recursos que componen los fondos más importantes (FONAVI, FEDEI, COFAPyS y el Fondo Vial) y **(c)** la constitución de un fondo anticrisis para posibles crisis financieras que sufrieran las provincias en el futuro (no muy lejano por cierto).

Si bien por su parte, el Gobierno Nacional impuso su agenda y el modo de negociación (y con ello, la adecuación de las estrategias a emplear por las provincias), también es cierto que, como en toda negociación, tuvo que ceder en ciertos aspectos. Sin dudas, fue la parte ganadora en la negociación, pero para lograr su objetivo tuvo que conformar en alguna medida a las provincias:

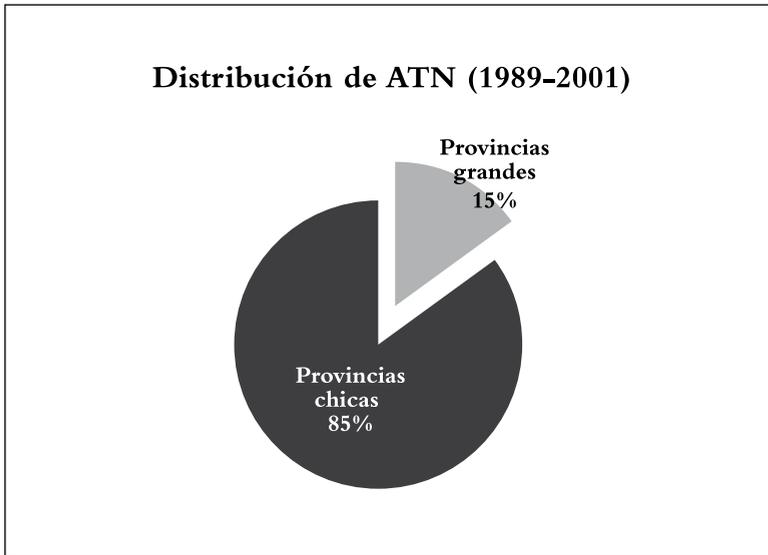
Las *provincias patagónicas*, por su parte, fueron las más beneficiadas en la distribución del fondo anticrisis (de la Cláusula Primera, 2° parte);

La provincia de *Buenos Aires*, además de pertenecer al mismo signo político del presidente (y ser el gobernador uno de sus más fuertes aliados), había recibido con anterioridad el Fondo del Conurbano Bonaerense, a modo de compensación por la pérdida en los puntos porcentuales de la Ley 23.548/88.

En las provincias del Norte (y en general, la mayoría de las provincias chicas), las políticas implementadas de reforma del Estado (principalmente el ajuste fiscal) no fueron realizadas inmediatamente, sino que fue demorada e implementada paulatinamente, hasta tanto no se consolidara primero en las provincias grandes. El gobierno de Menem utilizó para ello “dos mecanismos: posponiendo los recortes en el empleo público provincial e incrementando el flujo de recursos del gobierno central al provincial” (Gibson y Calvo 2001:190). Como puede observarse en el Gráfico N°1, las provincias más beneficiadas en la distribución de ATN fueron las provincias chicas;

Las provincias de Cuyo lograron la sanción de un régimen de promoción industrial; Formosa se vio beneficiada con la creación de una zona de libre comercio y al Chaco se le prometió una renegociación de su deuda pública (Olmeda 2009:17); Finalmente, la provincia de Córdoba suscribió el pacto “con reservas”. Las consecuencias políticas y económicas de este acto fueron de gran envergadura⁴³.

Gráfico 1
Distribución de ATN (1989-2001)



Fuente: elaboración propia en base a información de Cetrángolo 2003:11.

Ello se explica en virtud del hecho de que las provincias no sólo se vieron “obligadas” a aceptar lo que en un corto plazo implicaba un beneficio, pero que al largo plazo terminaría por perjudicarlas⁴⁴, sino que además sus recursos y capacidades de negociación se vieron neutralizadas por la situación financiera que vivían por entonces las provincias. En nuestro juego, tanto el nivel nacional como los provinciales han interactuado en una arena donde primó la *dirección jerárquica*; en referencia al Estado Nacional, los bancos multilaterales de desarrollo (BMD) *exigieron* de éste una negociación con las provincias a efectos de poder sentar, al menos, las bases para implementar las políticas que aquellos organismos internacionales exigían como condición para la concesión del crédito internacional. Sólo cuando ello fue cumplido, los préstamos se efectivizaron. Esta interacción entre Estado Nacional y BMD es un antecedente muy importante a tener en cuenta a la hora de determinar qué modo de interacción se dio efectivamente entre Estado Nacional y Provincias y para comprender que, en cierta medida, el Estado Nacional actuó tan condicionado – en su relación con los BMD – como las provincias estuvieron con éste en la negociación del Pacto Fiscal⁴⁵.

Conclusiones

La principal consecuencia de la firma de este pacto fue la profundización de la ya existente brecha de desequilibrio entre el gobierno nacional y las provincias: mientras éstas

últimas incrementaban su gasto público (fundamentalmente por la transferencia de servicios como salud y educación) el gobierno nacional buscaba “controlarlo”. Dado que la quita del 15% de la masa coparticipable implicaba necesariamente privar aún más a las provincias de recursos propios, el Estado Nacional decidió garantizar un ingreso mínimo y al mismo tiempo – tal vez previendo lo inevitable – crear fondos anticrisis. De este modo, las provincias terminaron por resignar mayores recursos y reducir su gasto público, lo que redundaría en una mayor dependencia hacia los fondos anticrisis que el Estado Nacional se comprometía a enviar en caso de desbalances, fondos que además se encuentran bajo la órbita de discrecionalidad del Poder Ejecutivo Nacional.

El compromiso asumido por las provincias en orden a avalar los proyectos del gobierno nacional y de reducir sus gastos en un 10% fue una de sus más importantes ganancias: así, se lograban los objetivos propuestos para corregir los desfases financieros que venían amenazando la continuidad del plan de convertibilidad: terminar con el proceso de privatizaciones, reformar el régimen previsional y sumar a las provincias al proceso de reforma.

Por otro lado, saldadas estas deudas pendientes en el plan económico del gobierno nacional, quedaba libre la vía para pedir nuevos financiamientos a los organismos internacionales⁴⁶.

Finalmente, el acuerdo que había sido previsto como una *solución transitoria*, contenía una cláusula que garantizaba su permanencia (según hemos visto en la Cl. 8ª). El gobierno nacional se garantizaba el descuento del 15% hasta tanto no hubiera otro acuerdo entre las partes.

Las ganancias de los gobernadores se tradujeron, en primer lugar, en invertir la propuesta de la Nación, al establecer la garantía del piso mínimo, a través de un monto fijo, lo que primero había sido propuesto por el Gobierno Nacional como un “techo” y luego incrementando ese monto de 720 a 725 millones mensuales; en segundo lugar, lograron la transferencia de los principales fondos que manejaba el gobierno nacional (FONAVI, FEDEI, COFAPyS y el Fondo Vial), la creación de un fondo anticrisis (de 43,8 millones) y finalmente el 50% de los fondos originados de las ventas producidas en el proceso de privatización de la Caja Nacional de Ahorros y Seguros, la Casa de la Moneda y del Banco Nacional de Desarrollo, pero con la condición de que sean afectados al financiamiento de la Reforma de los Estados Provinciales.

Además, como *acuerdo complementario*, el Ministerio del Interior se comprometía a transferir en concepto de ATN, 500.000 pesos a las provincias de Neuquén, La Pampa y Río Negro, en forma mensual y automática⁴⁷.

Otra disposición del pacto resulta llamativa es la Cláusula 6^a, 2^{do} párrafo, que establece expresamente que “el Estado Nacional se compromete a no detraer de la masa coparticipable porcentajes o montos adicionales a los convenidos en este acuerdo, ni a transferir nuevos servicios sin la conformidad expresa de las provincias”. Es decir, el Estado Nacional por medio de esta cláusula se estaba comprometiendo a cumplir con la ley (sic). Esta disposición contiene dos reclamos que las provincias venían haciendo en los últimos años. Por un lado, el problema que representó la transferencia de servicios de salud y educación sin la correspondiente asignación de recursos y por el otro, las constantes modificaciones unilaterales que el Poder Ejecutivo Nacional hizo al régimen de coparticipación. Los gobernadores vieron esto como un verdadero logro⁴⁸, a pesar de que dicha cláusula no contiene disposición alguna que la haga operativa, es decir que pueda exigirse mediante ejecución forzada el cumplimiento de este compromiso. Lo que finalmente no ocurrió.

Estas ganancias secundarias terminaron siendo, al largo plazo, verdaderas pérdidas para las provincias, pues a través de ellas, *hipotecaron* su situación económica. Los años posteriores a la firma del acuerdo pusieron de manifiesto esta aseveración: una a una las provincias entrarían en fuertes crisis económicas y financieras que terminaron por colapsar la economía local: Tucumán en 1993, Santiago del Estero en 1993 y 1994, Río Negro en 1995, Córdoba en el mismo año y Jujuy en 1998 (Nicolini *et al* 2002:45).

Sin embargo, en el contexto de la negociación y en la percepción de los actores en juego (gobernadores) no dejan de ser ganancias⁴⁹. Condicionadas a las propuestas del gobierno nacional, no tuvieron más opción que lograr beneficios de corto plazo.

Nuestra hipótesis de trabajo queda confirmada: la propuesta del gobierno nacional (quita del 15%) jamás fue objeto de negociación (quien logró además importantes compromisos de las provincias). Las bases de las discusiones y negociaciones fueron hechas sobre la propuesta planteada por el gobierno nacional. A partir de allí, los gobernadores se concentraron en *mejorar* su situación.

Por su parte, las ganancias de los gobernadores se traducen – en términos de la teoría de juegos – en pagos secundarios (transferencia de los fondos y creación de un fondo anticrisis). De algún modo todos salieron ganando (considerando la situación de las provincias como en una *solución maximín*⁵⁰), pero estos procesos de negociación estuvieron lejos de representar una negociación entre sujetos “pares” o en igualdad de condiciones, como el federalismo de coordinación o de concertación supone. Ello pone de manifiesto que tales negociaciones se hicieron bajo la *sombra de la jerarquía*.

Como mencionáramos más arriba, el Poder Ejecutivo Nacional seguía contando con importantes herramientas para inclinar la balanza a su favor: terminadas las negocia-

ciones y firmado el pacto, el ministro del interior manifestó públicamente que de no acordarse, el presidente habría ordenado el descuento del 15% por medio de decreto⁵¹. Cuestión de la que los gobernadores estaban advertidos y que – consecuentemente – impactaría en la percepción que tenían sobre el asunto⁵², condicionando las estrategias a favor de la cooperación: no cooperar implicaba perder el 15% de la coparticipación sin recibir nada a cambio.

Por otra parte, considerando la variable de la pertenencia partidaria, el gobierno nacional contaba con la anuencia de los gobernadores del PJ, con lo cual, ya tenía garantizada la aprobación legislativa del Acuerdo y – por tanto – de los proyectos que consideraba más imprescindibles⁵³.

Los 14 gobernadores del PJ totalizaban 80 diputados (de un total de 257, equivalente al 31%) y 18 senadores (de un total de 48 senadores, es decir, el 37,5%). A los cuales debemos sumar los diputados y senadores del PJ pero de las restantes provincias no gobernadas por este partido: 7 senadores y 36 diputados. El número de legisladores se incrementaba a 116 diputados (62% del total) y 35 senadores (45 % del total).

A ellos además se sumaron los diputados y senadores de los cuatro partidos provinciales que eran gobierno en sus respectivas provincias, los que se aliaron a las propuestas nacionales: Partido Acción por el Chaco, Movimiento Popular Fueguino, Partido Renovador de Salta y Movimiento Popular Neuquino, entre los que totalizaban 9 diputados y 3 senadores.

Tabla II
Gobernadores y sus recursos de acción

Gobernadores del PJ		Provincia	Dip.	Sen.	Total
1.	Duhalde, Eduardo	Buenos Aires	30	-	30
2.	Moine, Mario Armando	Entre Ríos	4	-	4
3.	Joga, Vicente	Formosa	1	2	3
4.	Domínguez, Roberto	Jujuy	3	2	5
5.	Marín, Rubén	La Pampa	3	2	5
6.	Arnaudo, Bernabé	La Rioja	4	2	6
7.	Puerta, Ramón	Misiones	4	-	4
8.	Gabrielli, Rodolfo	Mendoza	5	-	5
9.	Kirchner, Néstor	Santa Cruz	3	2	5
10.	Mujica, Carlos Aldo	Santiago del E.	4	2	6
11.	Reutemann, Carlos	Santa Fe	9	2	11
12.	Escobar, Jorge	San Juan	2	-	2
13.	Rodríguez Saá, Adolfo	San Luis	3	2	5
14.	Ortega, Ramón	Tucumán	5	2	7
	Total		80	18	

Gobernadores de la UCR		Provincia	Dip.	Sen.	Total
1.	Castillo, Arnaldo	Catamarca	1	-	1
2.	Angeloz, Eduardo César*	Córdoba	10	2	12
3.	Maestro, Carlos	Chubut	2	1	3
4.	Massaccesi, Horacio	Río Negro	3	1	4
	Total		16	4	

Gobernadores de la UCR		Provincia	Dip.	Sen.	Total
1.	Tauguinas, Rolando	Chaco	1	-	1
2.	Sobisch, Jorge**	Neuquén	2	2	4
3.	Estabillo, José	T. del Fuego	3	1	4
4.	Ulloa, Roberto Augusto	Salta	3	-	3
	Total		9	3	

Fuente: elaboración propia

El presidente contaba así – desde el inicio de las negociaciones – con 125 diputados (el 49% de la Cámara Baja) y con 28 senadores (el 58% de la Cámara Alta).

El margen de negociación para las provincias opositoras (en este caso, sólo las cuatro provincias gobernadas por la UCR) resultó ser muy escaso.

Ha quedado de resalto cómo las provincias, necesarias en un primer momento para introducir las reformas que impulsa el gobierno nacional a través de acuerdos con éste, no pueden – o les resulta excesivamente costoso – optar por la deserción. Al mismo tiempo, ello no quita en absoluto la posibilidad de éstas de negociar pagos secundarios, y ello le es posible atento a los recursos institucionales que éstas poseen y que les permiten posicionarse frente al ejecutivo nacional como actores de veto y con recursos de negociación.

¹ Existe una similitud entre estos modos de interacción descritos por Scharpf (1997) y los modelos de relaciones intergubernamentales descritas por Wright (1997).

² Estos arreglos son descriptos a través de los términos: “campo anárquico e instituciones mínimas”; “sistemas de redes, regímenes y de decisión conjunta”; “asociaciones, circunscripciones/distritos electorales y asambleas representativas” y “organizaciones jerárquicas y Estado” (Scharpf 1997:46).

³ El equilibrio de Nash significa que “existe, como mínimo, un sistema de estrategias en equilibrio, en el cual cada uno de los jugadores no tiene interés en modificar su elección cuando considera como datos las estrategias de los demás. En términos generales, en una situación de equilibrio nadie puede mejorar su situación por medio de una desviación unilateral” (Lodola 1994:56). También se lo suele denominar óptimo un punto de silla, solución estable o simplemente equilibrio.

⁴ Juegos simétricos son aquellos donde las recompensas dependen solo de las estrategias que empleen los otros jugadores y no de quien las juegue. Las identidades de los jugadores pueden cambiarse sin que cambien las recompensas de las estrategias. Algunos juegos simétricos son el “Dilema del Prisionero”, el “Juego del Gallina”, y el “Juego de Seguridad”.

⁵ La solución maximín constituye el mejor caso entre los peores.

⁶ El altruismo y la hostilidad son dejadas de lado en el análisis, dado que se supone que en las interacciones políticas del mundo real (al nivel interno y en el internacional) tanto el amor como el odio se encuentran poderosamente constreñidos por las normas del profesionalismo político y por la razón de Estado (Scharpf 1997:87), por ende se supone que estas orientaciones no suceden – al menos con cierta asiduidad – como lo hacen las restantes tres.

⁷ La razón de ser de ello, es que precisamente, la teoría de juegos parte del supuesto (al igual que las teorías de la elección racional) del sujeto individualista (individualismo metodológico).

⁸ A través de la Ley N° 24.049 del 02/01/1992, por la cual se transfería a provincias y municipios los servicios de educación pública (hasta entonces controlados por el Ministerio de Cultura y Educación de la Nación y el Consejo Nacional de Educación Técnica).

⁹ Entre otras modificaciones, podemos mencionar en primer lugar las efectuadas mediante leyes:

- a) Ley N° 23.549 (08/01/1988), por la que se crea los impuestos al consumo de combustibles, gas natural por redes y pulsos telefónicos, excluyendo su producido de la masa coparticipable y destina el 90% a seguridad social nacional y el 10% restante a la seguridad social provincial;
- b) Ley N° 23.562 (19/05/1988), crea el Fondo para Desequilibrios Transitorios de Provincias y estará compuesto por lo recaudado en concepto de los impuestos a lo cigarrillos, a intereses de depósitos a plazo fijo y adicional sobre transferencia de títulos públicos. Este fondo se distribuyó entre 15 provincias;
- c) Ley N° 23.658 (12/08/1988) crea el impuesto sobre intereses y ajustes de depósitos a plazo fijo, el cual se asignó a once provincias;
- d) Ley N° 23.665 (01/06/1989) proroga los gravámenes de la Ley N° 23.562 y modifica unilateralmente su distribución destinando el 55,66% a las quince provincias originariamente previstas y el resto a las demás provincias según los porcentajes establecidos por la Ley N° 23.548 de Coparticipación Federal de Impuestos;
- e) Ley N° 23.763 (20/12/1989) de presupuesto nacional, estableció una prórroga de impuestos destinando el 64% a ocho provincias y el resto integraría un Fondo de Desarrollo Regional;
- f) Ley N° 23.905 (16/02/1991) pasa los fondos que la Ley N° 23.763 destinaba al Fondo de Desarrollo Regional a las 16 provincias que no participaban del 16% y dispuso que se distribuyera entre las provincias el 50% del impuesto a la compraventa de divisas;
- g) Ley N° 23.906 (14/03/1991) crea el Fondo Educativo, integrado con los impuestos a la transferencia de divisas y con el 50% del impuesto a los activos y se distribuye en un 35% a la nación y el 65% para el conjunto de las provincias según los índices de la 23.548 de RCFI.
- h) Ley N° 23.966 (01/08/1991) modifica la distribución del nuevo impuesto a los combustibles, destinando el 11% del IVA y del impuesto sobre los bienes no incorporados al sistema económico (que esta misma ley crea) al sistema previsional (90% a la Nación y el 10% a las provincias);
- i) Ley N° 24.049 (06/12/1991) detrae del 56,66 de la masa coparticipable destinado al conjunto de las provincias, la suma de 964 millones para el año 1992, con la finalidad de financiar los servicios que han sido transferidos a las provincias;
- j) Ley N° 24.073 (02/04/1992) establece que el Impuesto a las Ganancias se distribuirá en un 84% según la Ley N° 23.548 de RCFI y el restante 16% de la siguiente manera: 10% para la provincia de Buenos Aires, 4% para el resto de las provincias y 2% para el Fondo de Aportes.

En cuanto a las modificaciones efectuadas mediante decretos, podemos mencionar:

- a) Decreto N° 435/90 (04/03/1990) por el que se crea un impuesto sobre los ingresos de los entes públicos previstos en la Ley N° 22.016 y cuyo producido ingresaría íntegramente al Tesoro Nacional;
- b) Decreto N° 2733/90 (28/12/1990) se crea otro impuesto a los combustibles, del cual se destinaría el 45% para el sistema previsional (90% al nacional y el 10% a los provinciales), 45% para obras de infraestructura (80% nacionales y 20% provinciales) y el restante 10% se distribuiría conforme a la Ley N° 23.548 de Coparticipación Federal;
- c) Decreto N° 559/92 (31/03/1992) detrae de la parte de la distribución primaria correspondiente al conjunto de las provincias los montos proporcionales para el sostenimiento de la DGI;
- d) Decreto N° 701/92 (27/04/1992) dispone igual medida para aquellos impuestos nacionales con afectación específica;
- e) Decreto N° 879/92 (03/06/1992) detrae de los montos de IVA y Ganancias que estaban destinados íntegramente al RCFI de la Ley N° 23.548, partes que se destinan a seguridad social nacional, a Buenos Aires, al FATNP y al conjunto de las provincias excluyendo Buenos Aires para distribuirse de un modo diverso al previsto por la Ley N° 23.548 (Conf. Bulit Goñi 1993:4-5).

¹⁰ El art. 14 de la Ley N° 24.049 establecía que la Secretaría de Hacienda de la Nación “retendrá de la participación correspondiente a las provincias en el régimen de la citada ley, previamente a la distribución secundaria, un importe equivalente al monto total, que se incluye en planilla anexa 1 A, con detalle para cada jurisdicción, con destino al financiamiento de los servicios educativos que se transfieren por la presente ley y los correspondientes al costo de servicios de hospitales e institutos nacionales, políticas sociales comunitarias y Programa Social Nutricional a transferir a las provincias según se convenga oportunamente. Dicha retención será operativa en la medida que el incremento de la recaudación de los gravámenes a que se refiere la Ley N. 23.548 para 1992 respecto del promedio mensual anualizado del período abril-diciembre de 1991 sea

superior al monto mencionado en el párrafo anterior”, lo que en montos reales equivalía a unos 964 millones (Bulit Goñi 1993:05). Esto significa que la Nación no transferiría los montos necesarios para hacer frente a estos gastos, sino que las provincias debían costearlo de la parte que les correspondía según la distribución que realiza la Ley N° 23.548 de Coparticipación y al separar ese monto de la distribución primaria, el gobierno nacional se estaba reservando el manejo de tales fondos. Además esta norma estaba previendo anticipadamente el mismo mecanismo para cuando, en el futuro cercano, se transfirieran los servicios de Salud, que finalmente se hizo a través de las Leyes N° 24.049, N° 24.061 y por el decreto N° 964/92. Posteriormente, a través de la Ley Federal de Educación (Ley N° 24.195) se establecía un cierto monto que las provincias debían gastar en materia de educación (Porto 2003:54) y con la creación del Fondo Nacional de Incentivo Docente (Ley N° 25.053) se intentó mejorar el salario docente a través del impuesto automotor, propiamente provincial.

¹¹ El principal argumento – público – que esgrimía el gobierno nacional para la firma del pacto, era que con la quita del 15% de la masa coparticipable, se podía lograr pagar el prometido y tan postergado 82% móvil a la clase pasiva.

¹² Diario La Voz del Interior, viernes 07/08/1992. Esta coincidencia en rechazar todo recorte a la masa coparticipable, se dio en todos los gobernadores, desde los más cercanos al gobierno nacional (los gobernadores justicialistas de Tucumán y Santa Fe) hasta los más opositores (como los gobernadores de Córdoba, Río Negro y Chubut, este último doblando la apuesta al pedir un incremento del 1,56% al 2,36% en su cuota coparticipable).

¹³ “«No firmaré el martes el pacto propuesto por la Nación para modificar el régimen de coparticipación». La decisión fue adoptada en una reunión mantenida anteaer por Moine con su gabinete económico”. El fundamento de su decisión se basó en “los serios perjuicios que traería aparejado el acuerdo a las finanzas del gobierno de Entre Ríos... Sin desconocer la necesidad de la Nación de resolver el problema de los jubilados, mi primera obligación es con los entrerrianos” (Diario La Nación, Domingo 09/08/1992). El gobernador había sostenido que su provincia perdería 1,5 millones sólo en el mes de agosto si el pacto se firma (diario La Nación, Miércoles 12/08/1992).

¹⁴ Diario La Nación, Martes 04/08/1992.

¹⁵ Diario La Voz del Interior, viernes 07/08/1992. Véase también Diario La Nación, , viernes 07/08/1992.

¹⁶ Diario La Nación, Sábado 08/08/1992.

¹⁷ El Subsecretario de Finanzas de la Provincia de Córdoba, Cristian Asensio, declaró: “Le vamos a llevar [al gobernador Angeloz] lo que representa numéricamente para Córdoba la propuesta de la Nación, todo sobre la base de datos propios porque los cálculos de recaudación de ellos fueron cambiando en todas las reuniones” (Diario La Voz del Interior, Lunes 10/08/1992).

¹⁸ Declaraciones de Jorge Matzkin, presidente del bloque de diputados del PJ (Diario La Nación, Sábado 08/08/1992).

¹⁹ El Gobernador de la Provincia de Córdoba, Eduardo Angeloz, sostuvo que él no propiciaba ningún frente común con otras provincias (Diario La Nación, Martes 11/08/1992).

²⁰ Diario La Voz del Interior, Sábado 08/08/1992.

²¹ Diario La Voz del Interior, Miércoles 12/08/1992.

²² Entre otros, fue reconocido así por el gobernador de Jujuy, Roberto Domínguez (Diario La Voz del Interior, Miércoles 12/08/1992).

²³ Este primer grupo estaba compuesto por los Gobernadores de Buenos Aires, San Juan, Mendoza y Córdoba.

²⁴ Jujuy, Salta y Tucumán.

²⁵ Ver diario La Voz del Interior, Miércoles 12/08/1992.

²⁶ «Algunos gobernadores – entre ellos los de Santa Fe, Entre Ríos, Chaco y Formosa, además del de Córdoba – carecían anoche del texto del preacuerdo anunciado el viernes luego de cinco horas de reunión con funcionarios de Interior y Economía... «El texto debe recibir el visto bueno del Presidente antes de ser enviado» dijo una fuente cercana al ministro Domingo Cavallo. De ahí que los gobernadores lo tendrían recién en su poder horas antes de la reunión prevista para hoy, a las 17” (La Voz del Interior, Martes 11/08/1992).

²⁷ Ver “Arduas gestiones con las provincias” y “Una discusión peso por peso demoró el logro del acuerdo” Diario La Nación, martes 11/08/1992.

²⁸ Diario La Nación, martes 11/08/1992.

²⁹ El Fondo de Reparación Histórica del Conurbano Bonaerense se creó en vísperas de las elecciones a gobernador por la provincia de Buenos Aires y fue una de las condiciones que Eduardo Duhalde le impuso a Carlos Menem en 1991 para aceptar renunciar a la vicepresidencia y presentarse como candidato del PJ. El principal argumento esgrimido para la creación del Fondo – defendido por Duhalde – fue que la Provincia estaba muy retrasada en el reparto de los impuestos por la Ley de Coparticipación Federal – la resignación que hizo esta provincia de algunos puntos de su parte en la distribución secundaria, fue crucial para la sanción del régimen en 1988 – y que el Conurbano bonaerense era uno de los principales destinos de la migración interna que se producía desde otras provincias. “Los principales dirigentes del interior intentaron en varias oportunidades anular el Fondo del Conurbano, y sólo la presión personal de Menem permitió que se mantenga inalterable a lo largo del tiempo. Es que el Presidente necesitaba a toda costa el apoyo de Duhalde para su reelección. En 1995, se prorrogó la vigencia del Fondo pese a los intentos de los gobernadores peronistas, que reclamaban un trato igualitario para todas las provincias” (Página 12, 19/06/1999).

³⁰ Este fondo representó, en 1991 \$208 mill., \$427 en 1993, \$587 en 1994 y \$624 en 1995.

³¹ El proceso de negociaciones para la firma de este pacto fiscal estuvo precedido por un fuerte conflicto entre Nación y las provincias de Córdoba y Sant Fe fundamentalmente en torno a la crisis ferroviaria. El gobierno nacional había manifestado que dejaría de financiar dicho servicio, el cual continuaría sólo si las provincias beneficiarias se hicieran cargo de sus costos. Era un nuevo intento del nivel nacional por transferir más servicios a las provincias. Las discusiones y conflictos se suscitaron en derredor de los montos que cada parte manejaba respecto de los mismos. En reiteradas oportunidades, el gobierno de la provincia de Córdoba denunció una sobrevaluación de estos costos. El problema finalmente no fue resuelto y los ramales comprendidos dejaron de ser utilizados.

³² Estas previsiones se basaban en las mayores recaudaciones de los últimos meses: Para MES y AÑO, se había recaudado los IMPUESTOS → Ver LA VOZ

³³ Esta clasificación está dada básicamente por indicadores económicos objetivos (población, PBI, nivel de desarrollo). Estos indicadores nos dan una primera pauta en cuanto al comportamiento de sus representantes (los gobernadores), pues, formen o no ellos una coalición, su suerte común, de la cual podemos inferir a partir de aquellos datos objetivos, hace que el comportamiento probable sea similar en todos los casos, con cierta independencia de otras variables tales como la pertenencia partidaria o el grado de afinidad con el gobierno nacional a la hora de la negociación.

³⁴ La ciudad de Buenos Aires, en tanto capital de la República, contaba hacia 1991 con diputados y senadores en la misma medida que las provincias, aunque su intendente no sería electo por el pueblo, sino directamente por el Presidente de la República (recién en la reforma constitucional de 1994 se le dotaría a ésta de un régimen autónomo, equiparándose así a una provincia). En este sentido, la ciudad de Buenos Aires no formó parte del proceso de negociaciones del Pacto Fiscal, pero la consideramos en el análisis por su peso económico

y político (sobre todo por sus representantes en el Congreso).

³⁵ Como sostienen Gibson y Calvo (2001) el PJ siempre se caracterizó por formar alianzas con las regiones periféricas (provincias chicas) más que con las metropolitanas (provincias grandes).

³⁶ Cualquier provincia que desee recurrir a un financiamiento externo, debe pasar por una instancia esencial a través de ciertas agencias del Gobierno Nacional. Una vez aprobado el proyecto por las agencias encargadas de esta tarea, se toma una primera definición, de carácter político, sea con el Jefe de Gabinete o con el Ministro de Economía, según el tipo de financiamiento que se solicite. Cuando la provincia acuda al Organismo Internacional de crédito, deberá conseguir el aval del Gobierno Nacional, y aquí se produce una segunda negociación de carácter político, entre Gobernador y Presidente. En el cumplimiento de todos estos pasos, el Gobierno Nacional suele exigir una serie de garantías, entre ellas, el cumplimiento de condiciones fiscales tales como superávit fiscal, límites de endeudamiento y, además, el Gobierno Nacional toma en garantía la parte que a la provincia le corresponde en la distribución secundaria del Régimen de coparticipación (Cingolani y Lardone 2006:62/63). Para un análisis más detenido, véase Cingolani y Lardone 2006:51/54 y 62 y ss.).

³⁷ También conocido como Acuerdo de Luján, fue suscripto por los representantes de los poderes ejecutivos del gobierno federal y de cada una de las 23 provincias argentinas —con la presencia del gobernador de Tierra del Fuego, entonces recién creada y del intendente de la Ciudad de Buenos Aires—, en Luján, Provincia de Buenos Aires, el 24 de marzo de 1990 (Altavilla 2009:03).

³⁸ Algunos autores consideran que al no ser éste una ley convenio no podría modificar la Ley 23.548, que sí lo es, por una cuestión de rango (Bulit Goñi 1992:08). Para este autor, se trataría de un “acuerdo de necesidad y urgencia” y sostiene que, a pesar de que no podría modificar la Ley de Coparticipación, “la precaria legalidad que lo sustenta resulta suficiente para cumplir sus fines [...] no se está sustituyendo al régimen de la ley 23.548 sino que se está acordando, dentro de él, por un tiempo que es históricamente breve, y por razones de emergencia y gravedad institucional que se invocan, aplicarlo de un modo particular que no lo desnaturaliza ni lo altera sustancialmente. La ley 23.548 seguirá disponiendo lo que dispone, bien que por un tiempo, y en razón del acuerdo, se aplicará del modo en que esto lo establece” (1992:8/9).

³⁹ La estrategia de negociación empleada por el Presidente fue, precisamente, una negociación colectiva con el conjunto de las provincias. Esta estrategia llevó, desde el primer momento, a la formación de dos partes en la negociación: gobierno nacional por un lado, el conjunto de las provincias por el otro. Aunque existieron negociaciones de carácter bilateral (presidente-gobernador) que fueron muy importantes para la firma del Pacto.

⁴⁰ “El Gobernador de Entre Ríos, Mario Moine, quien en principio se mostró reticente al acuerdo, enfatizó en que la «Nación ha reconocido algunos fondos extras para las provincias, las cuales acordamos que se nos descuenta el 15% de cuota coparticipable. Se nos van a remitir mensualmente, además, los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda, los fondos viales y del desarrollo de obras de agua potable y saneamiento del interior, así que, dentro de los problemas que hubo para cerrar este trato, es lo mejor que se podía hacer» (Diario La Nación, Jueves 13/08/1992).

⁴¹ El vicegobernador de la Provincia de Córdoba, el radical Edgardo Grosso firmó el Pacto “en reserva”, lo que en la práctica significó que la provincia no se adhería a los compromisos de reforma que el Pacto exigía a los estados suscriptores. El desarrollo posterior de los hechos en relación con esta decisión constituye un interesante caso a analizar a través del Juego del Gallina entre Estado Nacional y la Provincia de Córdoba. El caso de Córdoba viene a reafirmar y robustecer aún más nuestra hipótesis: la negación de la administración provincial a instrumentar los compromisos asumidos en el Pacto Fiscal I, llevó a que tuviera, hacia 1995, una de sus crisis económicas y financieras más importantes y dramáticas que haya sufrido: a los problemas financieros que la administración radical venía acarreado en los últimos años (que sin embargo no escapaba al denominador común del resto de las provincias), se sumarían las reducciones en las transferencias de recursos coparticipables en un 8% (dado que no le alcanzaba a ésta la garantía del piso mínimo) y los descuentos a los ingresos coparticipables en concepto de pagos por los préstamos anteriormente tomados del sistema bancario. La situación se agravó a tal punto que el gobernador tuvo que ceder anticipadamente el poder al nuevo

gobernador electo (del mismo partido). Sólo una vez que la nueva administración tomó posesión, las ayudas del gobierno federal llegaron: la primer asistencia llegó en forma de préstamo del Banco de la Nación (de \$70 millones), luego, el gobierno nacional envió los recursos equivalentes a lo que hubiera recibido Córdoba de haber firmado el Pacto Fiscal, según lo estipulado por la Cláusula de garantía del piso mínimo (más de \$100 millones) y finalmente, se le envió un anticipo de su coparticipación por \$70 millones. A cambio, la nueva administración tuvo que firmar el pacto fiscal (junto con el Segundo Pacto fiscal celebrado en 1993), recurrir además a préstamos del Banco Mundial, con las consecuentes políticas de ajustes que éste exigía (Nicolini et al 2002:48-9). En conclusión, Córdoba terminó por adherirse a todas y cada una de las políticas económicas que el gobierno nacional venía implementando y que fueran fuertemente resistidas por el anterior gobernador.

⁴² No sólo por lo dispuesto expresamente en el Pacto, sino también por la continuación de la actitud defecionista del Estado Nacional (por ejemplo, al no cumplir la promesa de transferir los fondos para financiar los servicios de salud y educación)

⁴³ Como sostiene Scharpf (1997:83), “si la presión de competencia internacional es muy grande, incluso las más grandes cambios estructurales pueden ser aceptados”.

⁴⁴ “El acuerdo apunta al cierre de las cuentas fiscales y será – sin dudas – una buena carta de presentación ante los técnicos del FMI de visita en el país” (Diario La Voz del Interior, Jueves 13/08/1992). Ver también, “El acuerdo con las provincias consolida el plan de Cavallo”, Lunes 17/08/1992 y “500 millones de dólares para modernizar provincias”, Domingo 23/08/1993.

⁴⁵ Diario La Nación, Jueves 13/08/1992.

⁴⁶ El Ministro de Economía de la Provincia de Córdoba, Jorge Caminotti, sostuvo públicamente: “numéricamente perdemos, es verdad, pero en la vida de las relaciones institucionales muchas veces es preferible perder una proporción que nos dará derecho moral para discutir en tiempo y forma un rescate de las proporciones que nos corresponden” (Diario La Voz del Interior, viernes 14/08/1992).

⁴⁷ “Los gobernadores coincidían en que la unidad de criterios entre sí y la firmeza de sus posiciones habían permitido obtener un acuerdo más beneficioso que el presentado el viernes [12 de agosto] por el gobierno nacional” (Diario La Voz del Interior, jueves 13/08/1992).

⁴⁸ El ministro de Economía de la Provincia de Córdoba – la más opositora al gobierno nacional y su propuesta – sostuvo que “Córdoba pierde el 15% de su coparticipación, pero recibe unos 80 millones por Fonavi y otros fondos: el equilibrio se mantiene” (Diario La Voz del Interior, jueves 13/08/1992).

⁴⁹ “Menem estaba dispuesto a imponer los recortes en la coparticipación por decreto para posibilitar el aumento a los jubilados”. . . El presidente Carlos Menem «estaba dispuesto a poner el pecho a las ulterioridades jurídicas a través de un decreto si fracasaba el acuerdo económico y político con los gobernadores». . . Admitió que resultó fundamental para el éxito de la operación «la conducción» del presidente, quien «iba a recurrir al decreto si fracasaba el pacto, ya que está convencido de la racionalidad del reclamo de los jubilados» (Diario La Voz del Interior, lunes 17/08/1992). Véase también “Se hubiera apelado a un decreto si el Pacto Fiscal fracasaba”, diario La Nación, lunes 17/08/1992.

⁵⁰ Angeloz – uno de los gobernadores más opositores al gobierno nacional – sostuvo que “«no existe resistencia por parte de las provincias» al reciente acuerdo federal porque – explicó – «lo que no se resuelve por decisión del Congreso se asume por decreto de necesidad y urgencia». «Lo que significa que si no hubiéramos pactado con el gobierno nacional, nos lo hubieran impuesto por decreto de necesidad y urgencia» denunció” (diario La Voz del Interior, viernes 21/08/1992).

⁵¹ “Si firman 16 provincias, se cuenta ya con los dos tercios, lo cual asegura la aprobación del Senado” sostuvo un colaborador del Ministro de Economía diario La Nación, martes 11/08/1992.

Referencias Bibliográficas

Altavilla, Cristian (2009) “Acuerdos Interjurisdiccionales en Materia Tributaria: El Pactismo Fiscal” (1º y 2º Parte), en *Periódico Económico Tributario* (PET), Año XVII, N° 420, Buenos Aires: Editorial La Ley;

(2009) “La coparticipación de las retenciones: oportunismo y clientelismo político. Un análisis desde la teoría de juegos”, en *Anuario XII* del Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales -CIJS-, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Córdoba, 1º Edición, Buenos Aires: La Ley, pp-3-24.

Bulacio, José M. y Ferullo, Hugo D. (1996) “Nuevo Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos: Pautas para una Propuesta de la Provincia de Tucumán”, Universidad Nacional de Salta, Fac. de Cs. Económicas Jurídicas y Sociales, pp. 187-208.

Bulit Goñi, Enrique (1992) “Coparticipación federal de impuestos: el tironeo recurrente muestra como único camino el sinceramiento colectivo y una nueva concertación”, en *Impuestos 1992*, Tomo LI – A, Buenos Aires: La Ley, pp. 03-12.

Cao, Horacio y Rubins, Roxana (2001) “Administración Nacional y Administraciones Provinciales: similitudes y diferencias”, en Calvo E. y Abal Medina, J. M. (h) (eds), *El Federalismo Electoral Argentino. Sobrerrepresentación, reforma política y gobierno dividido en la Argentina*, Buenos Aires: INAP – Eudeba, pp. 231-244.

Cetrángolo, Oscar (2004) “Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina. Raíces históricas, instituciones y conflictos persistentes”, Santiago de Chile: ONU-CEPAL, pp. 117-134.

Cetrángolo, Oscar y Gatto, Francisco (2002) “Descentralización Fiscal en Argentina: restricciones impuestas por un proceso mal orientado”, presentación en el seminario “Desarrollo local y regional: hacia la construcción de territorios competitivos e innovadores”, organizado por el ILPES y el Gobierno de la Provincia de Pichincha y realizado en Quito, Ecuador, 10-12 jul/2002, disponible en www.eclac.org/publicaciones/xml/8/13048/quito3.pdf, consulta: 08/08/2008.-

Cetrángolo, Oscar y Jiménez, Juan Pablo (2003a) “Apreciaciones sobre el Federalismo Fiscal en Argentina durante la Convertibilidad”, presentación en el XV Seminario Regional de Política Fiscal, CEPAL, Santiago de Chile, 27-30 de ene/2003, disponible en www.eclac.cl/ilpes/noticias/paginas/2/11542/Ocentragolo.PDF, consulta: 23/10/2008.-

(2003b) “Política Fiscal en Argentina durante el régimen de Convertibilidad”, Serie Gestión Pública, N° 35, Santiago de Chile, Mayo.

(2004) “Relaciones entre Niveles de Gobierno en Argentina”, Publicación de ONU-CEPAL, Santiago de Chile, dic/2004, disponible en www.eclag.org, consulta: 08/08/2008.-

Cetrángolo, Oscar, y otros (2007) “La Sostenibilidad de la Política Fiscal en América Latina: El caso Argentino”, Trabajo elaborado en el marco del proyecto sobre “Sostenibilidad de la Política Fiscal en América Latina”, BID, Red de Centros de Investigación, Documento de Trabajo R-315 de la Red Regional de Centros de Investigación en Economía Aplicada. CEDES, Bs. As., nov/1997, disponible en http://www.cedes.org/informacion/ci/publicaciones/serie_eco.html , consulta: 08/08/2008.-

Cetrángolo, Oscar; Jiménez, Juan Pablo; Devoto, Florencia y Vega, Daniel (2002) “Las Finanzas públicas provinciales: situación actual y perspectivas”, Serie Estudios y Perspectivas, N° 12, Oficina de la CEPAL Buenos Aires, Buenos Aires, Septiembre.

Cingolani, Mónica y Lardone, Martín (2006) *Gobierno Bajo Presión. Relaciones intergubernamentales y reforma del Estado. El caso Córdoba*. Córdoba: Editorial de la Universidad Católica de Córdoba.

Garat, Pablo María (2008) “La Distribución de la Renta Tributaria Federal y el Sistema de coparticipación en la Organización Constitucional Argentina”, en Hernández, (Director) (2008) Hernández, Antonio M. (H) (Director); *Aspectos Económicos y Financieros del Federalismo*, Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, Córdoba.

García, Fernando D. (1993) “Algunos comentarios sobre el reciente Pacto Fiscal”, en *Impuestos 1992*, Tomo LI – A, Ed. Buenos Aires: La Ley, pp. 2073-2077.

Gibson, Edward y Calvo, Ernesto (2001) “Federalismo y Sobrerrepresentación: la dimensión territorial de la reforma económica en Argentina”, en Calvo E. y Abal Medina, J. M. (h) (eds), *El Federalismo Electoral Argentino. Sobrerrepresentación, reforma política y gobierno dividido en la Argentina*. Buenos Aires: INAP – Eudeba, pp. 179-204.

Jones, Mark P. (2001) “Federalismo y número de partidos políticos en las elecciones para la Cámara de Diputados en la Nación: 1983-1999”, en Calvo E. y Abal Medina, J. M. (h) (eds), *El Federalismo Electoral Argentino. Sobrerrepresentación, reforma política y gobierno dividido en la Argentina*. Buenos Aires: INAP – Eudeba, pp. 99-112.

Jones, Mark, Sanguinetti, Pablo y Tommasi, Mariano (1997a) "Politics, Institutions and Fiscal Performance in the Argentine Provinces", Serie Seminarios, Economía, Universidad Torcuato Di Tella, Junio.

(1997b) "Politics, Institutions, and Public Sector Spending in the Argentine Provinces", Documento de Trabajo N° 17, Universidad de San Andrés, Agosto.

Lodola, Germán (1994) "La relación estado-sindicatos en la transición argentina. Una visión desde la teoría de los juegos" en *Serie Documentos IDICSO # 5*, Buenos Aires.-

Molinelli, Guillermo, Palanza, Valeria y Sin, Gisela (1999) *Congreso, Presidencia y Justicia en Argentina*. Buenos Aires: Temas Grupo Editorial.

Nicolini, Juan Pablo et al. (2000) "Decentralization, Fiscal Discipline in Sub-National Governments Ant the Bailout Problem: The Case of Argentina", Research Network Working Paper # R-467. Washington: Inter-American Development Bank.

Olmeda, Juan Cruz (2009) "Relaciones intergubernamentales y patrones de negociación en el federalismo fiscal argentino desde los noventa", *XXVIII Congreso Internacional de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA)*, Río de Janeiro, 11 al 14 de junio.

Parmigiani de Barbará, Myriam Consuelo (2002) "*La coordinación intergubernamental subnacional de cara a la crisis: posibilidades y límites*". VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8 al 11 de Octubre.

Porto, Alberto (2003) "Etapas de la Coparticipación Federal de Impuestos", Documento de Federalismo Fiscal N° 2, Universidad Nacional de La Plata. La Plata: EDUPL. (2005), "Pujas y Tensiones entre Niveles de Gobierno por los Recursos Fiscales", Universidad Nacional de La Plata. La Plata: EDUPL.

(Director) (2004) *Disparidades Regionales y Federalismo Fiscal*, Universidad Nacional de La Plata. La Plata: EDUPL.

Porto, Alberto y Cont, Walet (1996) "Estimación del impacto distributivo de los presupuestos provinciales en la República Argentina", en *Anales de las XXXI Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política*, Universidad Nacional de Salta. Salta.

Scharpf, Fritz W. (1997) *Games Real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*, Boulder: Westview Press.

Shubik, Martin (1992) *Teoría de Juegos en las Ciencias Sociales. Conceptos y soluciones*, México: FCE.

Tsebelis, George (1998) “La toma de decisiones en los sistemas políticos. Actores de veto en el presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo y multipartidismo”, en Saiegh y Tommasi 1998.

Wright, Deil S. (1997) *Para Entender las Relaciones Intergubernamentales*, México: FCE.

Zurbriggen, Cristina (2006) “El Institucionalismo Centrado en los Actores: Una Perspectiva Analítica en el Estudio de las Políticas Públicas”, en *Revista de Ciencia Política* (Santiago) [online]. 2006, vol.26, n.1 [citado 2011-04-25], pp. 67-83. Disponible en: <http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-090X2006000100004&lng=es&nrm=iso>. ISSN 0718-090X. doi: 10.4067/S0718-090X2006000100004.

Reseña

Derechos humanos: justicia y reparación.

Ricardo L. Lorenzetti y Alfredo J. Kraut

Buenos Aires: Sudamericana, 2011. 312 p. ISBN 978-950-07-3591-9

Human Rights: Justice and repair

Mariano Baladrón

Universidad Nacional de Lanús
desdelasperiferias@gmail.com

I. Introducción

El 10 de diciembre de 1983, con la *ilusión del momento fundante* (Smulovitz; 2010), el pueblo argentino recibió con expectativas la asunción presidencial de Raúl Alfonsín, luego de ocho años de gobierno militar.

Ese momento abrió un universo de posibilidades para los actores de la época, especialmente para el presidente electo: la posibilidad de firmar los decretos que ordenaban el procesamiento de las tres Juntas Militares y de las cúpulas guerrilleras dando inicio al histórico Juicio. Para recabar información sobre lo sucedido, se creó además la Comisión Nacional sobre Desaparición de Personas (CONADEP).

El trabajo que aquí se reseña ofrece los fundamentos necesarios para sostener que el modo como la sociedad argentina viene resolviendo -aun con avances y retrocesos- la persecución penal a los responsables de dichos crímenes constituye un claro ejemplo de justicia universal.

Ricardo Luis Lorenzetti, Presidente de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN), y Alfre-

do Jorge Kraut, Secretario General de la Corte y miembro de la Comisión Interpoderes, encararon la imperiosa tarea de dar a conocer la experiencia recorrida por nuestro país en la investigación judicial de los crímenes de la dictadura.

II. Derechos humanos: justicia y reparación

Con prólogo de Baltasar Garzón, este libro enfatiza la idea de que ante los crímenes de lesa humanidad, el Estado está obligado a buscar justicia y brindar reparación, no por mero voluntarismo sino por exigencia de la propia ley argentina, los principios generales del derecho internacional y los instrumentos y tratados universales sobre derechos humanos ratificados constitucionalmente.

III. Estructura del libro

Los seis capítulos que componen este trabajo forman un encadenamiento argumental que va desde la presentación y análisis del lente conceptual por medio del cual se encaran los procesos legales sobre violaciones a los derechos humanos, pasando por el recorrido histórico de los distintos momentos de las instituciones y decisiones judiciales en nuestro país, los fallos más importantes de la CSJN, los casos que se tramitaron y tramitan en los distintos tribunales federales y las repercusiones que conlleva este nuevo modo de promover los juicios llevado adelante por la Corte.

En el primer capítulo se construye el entramado teórico por medio del cual se encara en el resto del libro el análisis de los casos. Se indagan los antecedentes históricos de la figura de *delitos contra la humanidad* sometiendo a crítica dicho concepto, a la vez que se sostiene la excepcionalidad de la categoría. Conjuntamente se ponen en evidencia las tensiones que se generan al encarar la cuestión desde los principios generales del derecho penal o desde una óptica más amplia que incluye la filosofía general, el derecho constitucional, la teoría de los derechos humanos y el derecho internacional.

En el segundo capítulo se analiza el difícil camino recorrido por los gobiernos elegidos democráticamente, caracterizado por el deseo de investigar de una parte de la sociedad frente a las presiones de los sectores acusados. A tal fin, se hace una breve revisión de las violaciones de los derechos humanos cometidas durante la última dictadura y de los acontecimientos relacionados con los juicios a sus responsables, incluyendo las principales acciones de los gobiernos posteriores a 1983, enfatizando hitos como la sentencia de la Cámara Federal, las leyes de “Punto final” y “Obediencia debida” y los indultos presidenciales.

En el tercer capítulo se realiza un mapeo por las perspectivas jurisprudenciales respecto de los delitos de sustracción de menores, el análisis de la importancia de que los tribunales reconozcan la existencia de un derecho en titularidad de las víctimas a conocer la verdad y la obligación impuesta al Estado -más allá de que las víctimas o sus familiares

ejerzan o no ese derecho- en virtud del interés público, improrrogable al momento de reconstruir una memoria histórica. En paralelo, se observan las presiones del sistema internacional sobre el estado argentino durante la década del '90, en plena vigencia de las leyes de impunidad. Resulta interesante recordar, como lo hace este trabajo, que durante los gobiernos constitucionales de Menem (1989-1999), De la Rúa (1999-2001) y del presidente interino Duhalde (2002-2003), nuestro país se negó sistemáticamente a cooperar en los casos de extradición que pesaban sobre los criminales del proceso en relación a varias causas en otros países. También se describen los juicios llevados a cabo en rebeldía en Italia y Francia, mientras en el país el juicio por la desaparición de dos monjas quedaba trunco a partir de la ley de "Obediencia debida".

En el capítulo cuarto se analizan los tres fallos emblemáticos de la CSJN que posibilitan el fin de la impunidad: los casos "Arancibia Clavel" (resuelve sobre la imprescriptibilidad de los delitos de lesa humanidad), "Simón" (sobre la inconstitucionalidad de las leyes de "Punto final" y "Obediencia debida") y "Mazzeo" (acerca de la inconstitucionalidad del indulto presidencial en casos de lesa humanidad), cada uno de ellos acompañados por el relato de los hechos y de la doctrina que la Corte generó como precedente, además de los fundamentos en que basó sus decisiones.

En el capítulo quinto se consideran algunos casos relevantes llevados adelante por la justicia federal, luego del pronunciamiento de la CSJN. En orden cronológico, el texto da cuenta de algunos fallos emblemáticos: Etchecolatz, Jefatura de Policía de Tucumán (Menéndez), los Centros Clandestinos de Detención y Tortura (CCDT) "Atlético", "Banco" y "Olimpo", "Automotores Orletti" y aquellos referidos al Plan Sistemático de sustracción de menores, entre otros.

Un aporte extra en este capítulo es el apéndice fotográfico de los Centros Clandestinos en la actualidad, incluyendo imágenes de las intervenciones que distintas Organizaciones Políticas de la Sociedad Civil llevaron a cabo en cada uno de ellos. Muchas de las fotos reconstruyen la mirada de las víctimas, elucidando por un instante lo que vieron y sintieron quienes estuvieron ahí aquellos años: oscuridad, encierro, dolor, rayos de sol que se filtran, tortura, muerte, y ausencia.

En el sexto capítulo se repasan las medidas adoptadas por la CSJN que permitieron dejar de lado la política de olvido vigente en otro momento, como la creación de la Unidad de Superintendencia para Delitos de Lesa humanidad o el Centro de Información Judicial, entre otras.

IV. Hipótesis principal y Desafíos de la obra

Una de las hipótesis principales es la que afirma que la figura de "delitos de lesa humanidad" es el elemento jurídico determinante en el proceso abierto en torno a los juicios

por desapariciones de personas, torturas, violaciones, apropiación de bebés y otros crímenes. De manera subsidiaria, se sostiene que Argentina es el primer país que ha llevado adelante los juicios por crímenes de lesa humanidad y por ello, ante la inexistencia de categorías jurídicas específicas para poder juzgar desapariciones forzadas, muchas veces los magistrados debieron apelar a otras figuras penales para poder dictar sentencia.

El principal desafío de este trabajo consiste en el modo llano en que busca hacer accesible para el público en general el estado de la cuestión de la investigación judicial sobre estos crímenes.

V. Reflexiones finales

La política de derechos humanos de Alfonsín, la que mejor representa la orientación de su gobierno en materia de derechos (Gargarella; 2010), tuvo idas y vueltas que no son objeto de esta reseña pero que sin dudas merecen ser tenidas en cuenta al momento de reflexionar sobre el estado de los juicios en la actualidad. Más allá del Juicio a las Juntas, debemos señalar la visión polarizada de los hechos con que el informe final de la CONADEP, el *Nunca más*, presenta a la sociedad los resultados de su investigación. En el prólogo de este libro puede leerse: “Durante la década del 70 la Argentina fue convulsionada por un terror que provenía tanto de la extrema derecha como de la extrema izquierda, fenómeno que ha ocurrido en muchos otros países.” (CONADEP; 1984:7). Si bien la mirada bipolar de la violencia estaba presente en los discursos políticos y la opinión pública desde la década del setenta (*cf.* Vezzetti; 2009), es durante la década del ochenta donde se institucionaliza, a partir de este informe, la existencia de “dos demonios” o “dos terrores”, surgidos uno en función de lo actuado por el otro (*cf.* Crenzel; 2008).

Por otro lado, si bien es cierto que la apertura democrática se produjo sin haber neutralizado a los actores y factores de poder del período anterior y ahí reside gran parte de la explicación de los logros y fracasos del primer gobierno de Alfonsín (Smulovitz; 2010), también debemos considerar para este análisis del presente las políticas de impunidad y olvido que llevaron adelante los primeros gobiernos post dictadura.

★

Detrás de toda política pública se esconde una teoría del cambio social adoptada por la autoridad pública que la lleva a cabo. En este sentido “todo análisis de política se funda, implícitamente o no, en una filosofía política y se vincula, en consecuencia a las teorías disponibles en el mercado de pensamiento” (Meny & Thoenig ;1992:45). Si pensamos en las políticas de la memoria como la manifestación volitiva del Estado respecto de temas que suponen el interés público entenderemos rápidamente que estas acciones respecto del pasado traumático son fundamentales para la construcción identitaria de un pueblo y que en el caso de este tipo de crímenes, las omisiones han ido contra el sentido de la ley. En síntesis, el libro de Lorenzetti y Kraut es un valioso aporte no solo por lo que dice sino también por quiénes lo dicen.

Referencias Bibliográficas

Crenzel, Emilio (2008) *La historia política del Nunca más. La memoria de las desapariciones en la Argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Gargarella, Roberto (2010) “Democracia y derechos en los años de Raúl Alfonsín”. En Gargarella, R; Murillo, M y Pecheny, M (comp.) *Discutir Alfonsín*. Buenos Aires: Siglo XXI, 2010: 23-40.

Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas [CONADEP] (1984) *Nunca más*. Buenos Aires: Eudeba.

Lorenzetti, Ricardo L. y Kraut, Alfredo J. (2011) *Derechos humanos: justicia y reparación*. 1ª Edición. Buenos Aires: Sudamericana.

Smulovitz, Catalina (2010) “Prefacio: La ilusión del momento fundante” en Gargarella *et al* (2010) *op. cit.*

Vezzetti, Hugo (2009) *Sobre la violencia revolucionaria. Memorias y olvidos*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Evaluadores del volumen 1 de la revista

La Redacción de la Revista Perspectivas de Políticas Públicas agradece a quienes han colaborado como evaluadores externos al Comité Editorial para los números que componen el Volumen I (Julio 2011 – Junio 2012).

Paula Amaya	UNAJ - Argentina
Luciano Andrenacci	UNSAM - Argentina
Ana Arias	UBA - Argentina
Ricardo Aronskin	UNSAM - Argentina
Daniel Arroyo	FLACSO Argentina
Luis Fernando Ayerbe	UNESP - Brasil
Bruno Ayllon Pino	Univ. Complutense de Madrid - España
Homero Bibiloni	UNLP - Argentina
José Blanco	UBA - Argentina
Alcira Bonilla	UBA - Argentina
Gabriela Brizuela	Fundación MyRAR
Diego Buffa	UNC - Argentina
Antonio Camou	UNLP - Argentina
Horacio Cao	UBA - Argentina
Antonio Cardarello	UDELAR - Uruguay
Ana Castellani	UNSAM - Argentina
Celeste Castiglione	UBA - Argentina
Raquel Castronovo	UBA - Argentina
Andrea Catenazzi	UBA - Argentina
Daniel Cieza	UNLP - Argentina
Adriana Clemente	UBA - Argentina
Patricia Collado	CONICET
Jerónimo Cracogna	UBA - Argentina
Walter Cueto	UNCU - Argentina
Hugo Luis Dalbosco	UCA - Argentina
José Carlos Escudero	UNLP - Argentina
Jorge Gaggero	Centro de Economía y Finanzas para el Desarrollo de la Argentina (CEFID-AR)
Estela Grassi	UBA - Argentina
Carlos Moreira	FLACSO - Uruguay
Laura Pautassi	UBA - Argentina
Daniela Perrotta	UBA - Argentina
Julián Rebón	UBA - Argentina

Dennis Rodgers	University of Manchester - Reino Unido
Antonio Rosselló	UBA - Argentina
Horacio Rovelli	UBA - Argentina
Roxana Rubins	UBA - Argentina
Luis Salvadó	FLACSO Guatemala
Emilio Taddei	UBA - Argentina
Emilio Tenti Fanfani	IIFE - UNESCO
Mabel Thwaites-Rey	UBA - Argentina
Mario Toer	UBA - Argentina
Guillermo Vitelli	UNLM - Argentina

Indicaciones para la presentación de originales

General

La extensión máxima de los artículos 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.

Los textos sometidos a dictamen y publicación deberán ser originales. 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 simultáneamente, con la posible excepción de artículos sometidos a publicación en publicaciones extranjeras en idioma distinto del castellano.

Los textos a dictamen será presentados en formato electrónico en idioma español o podtugués. Excepcionalmente se podrán aceptar originales en otros idiomas.

Los autores interesados en proponer sus contribuciones las podrán enviar a la Secretaria de Redacción a través del correo electrónico de la Revista *perspectivas@unla.edu.ar* en formato Word 97-2003, RTF o compatible. La tipografía utilizada deberá ser *Times New Roman* tamaño 12, interlineado de 1,5 incluso las notas y referencias.

Reglas básicas de estilo

Artículos

El nombre del/la/las/los autor/a/es/as sólo incluirá su afiliación institucional y dirección electrónica.

El texto estará precedido de un resumen en castellano e inglés de no más de 120 palabras y un máximo de 5 palabras clave en ambos idiomas. El nombre del artículo deberá estar traducido en idioma inglés.

Las transcripciones literales se harán entre comillas en tipo Arial 12, sin sangría, salvo que excedan las cuatro (4) líneas.

Se evitará notas excesivamente extensas, que desarrollen argumentos laterales no directamente vinculados al texto. Las mismas deberán ubicarse al final del artículo con numeración arábica.

Los cuadros y gráficos se ubicarán al final del trabajo indicando en el desarrollo del texto su ubicación del modo siguiente (Cuadro 1; Cuadro 2; Gráfico 1; Gráfico 2).

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, Siaska (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> accesado el 3 de abril 2004.

Las normas de estilo de la American Psychological Association (APA) en su sexta edición (2009) se aplicarán subsidiariamente.

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), no de artículos o capítulos.

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.: Daniel Arroyo, **Políticas Sociales. Ideas para un debate necesario**. 1ª. Edición. Buenos Aires: La Crujía Editores, 2009. 160 p. ISBN 978-987-601-056-6

En caso de compilación, el apellido y nombre del compilador será seguido de la abreviación de su papel: comp., dir., ed....

La última revisión de las normas de estilo y formato prefijado pueden ser consultados en el sitio web: <http://www.unla.edu.ar/departamentos/dppp/>

Proceso de arbitraje por pares

Los originales que se sometan para su publicación en la **Revista Perspectivas de Políticas Públicas** serán objeto de una revisión por la Secretaría de Redacción y serán devueltos a sus autores/as en caso no ajustarse a las normas de estilo y formato prefijadas. Superada esta etapa el texto será remitido, con omisión de toda referencia al autor o autores, a arbitraje anónimo externo por pares bajo la modalidad de doble ciego, quienes contarán con tres (3) semanas para emitir dictamen. Éste, mediante una planilla de evaluación, se comunicará al autor, con resguardo del nombre de los respon-

sables de la evaluación. En su caso, el autor deberá responder a las recomendaciones del arbitraje respecto de las observaciones que de alguna manera condicionen o rechacen la publicación, respuesta que será reenviada al/los árbitros que la formularon. En caso de no alcanzarse un acuerdo, intervendrán para zanjar el asunto dos miembros del Comité Académico y el Director de la Revista. En caso de mantenerse el desacuerdo, se someterá a opinión del Consejo Asesor.

Derechos de autor y política de responsabilidad

La revista **Perspectivas de Políticas Públicas** requiere a los autores que concedan la propiedad de sus derechos de autor, para que su artículo o colaboración sean reproducidos, publicados, editados, fijados, comunicados y transmitidos públicamente en cualquier forma o medio, así como su distribución en el número de ejemplares que se requieran y su comunicación pública, en cada una de sus modalidades, incluida su puesta a disposición del público a través de tecnologías para fines exclusivamente científicos, culturales, de difusión y sin fines de lucro.

Los artículos y reseñas publicados en la **Revista Perspectivas de Políticas Públicas** son propiedad de la Universidad Nacional de Lanús. Sin embargo se permite la reproducción posterior de los mismos, previa autorización y con la cita de la publicación original.

Los artículos y reseñas publicados en la **Revista Perspectivas de Políticas Públicas** son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente la opinión de la Dirección ni de las autoridades de la Universidad Nacional de Lanús.

