

CUADERNOS DEL CENDES  
AÑO 34. N° 95  
TERCERA ÉPOCA  
MAYO-AGOSTO 2017  
VERSIÓN DIGITAL  
ISSN: 2443-468X  
VERSIÓN IMPRESA  
ISSN: 1012-2508  
CARACAS-VENEZUELA

# CUA DER NOS DEL CEN DES

Dossier  
*Argentina durante  
la postconvertibilidad*

Julio César Neffa  
Consuelo Iranzo  
(eds.)

# 95



**CEN  
DES**

Centro de Estudios del Desarrollo  
Universidad Central de Venezuela

CUADERNOS DEL CENDES  
AÑO 34. N° 95  
TERCERA ÉPOCA  
MAYO-AGOSTO 2017  
VERSIÓN DIGITAL  
ISSN: 2443-468X  
VERSIÓN IMPRESA  
ISSN: 1012-2508  
CARACAS-VENEZUELA

Dossier  
*Argentina durante la  
postconvertibilidad*

Julio César Neffa  
Consuelo Iranzo  
(eds.)

# CUA DER NOS DEL CEN DES



CEN  
DES

Centro de Estudios del Desarrollo  
Universidad Central de Venezuela

# 95

## Revista Cuadernos del Cendes. 1983 -

Caracas: UCV, Centro de Estudios del Desarrollo  
(CENDES)

Cuatrimestral

ISSN: 1012-2508

### **Revista Cuadernos del Cendes**

Año 34, N° 95

Mayo-agosto 2017

Editada por el Centro de Estudios del Desarrollo, Cendes, de la Universidad Central de Venezuela

© Cendes, UCV 2017

Hecho el Depósito de Ley

Versión impresa

Depósito Legal: pp198302DF32

ISSN: 1012-2508

Versión digital

Depósito Legal: ppi201502DC4651

ISSN: 2443-468X

Centro de Estudios del Desarrollo, Cendes, UCV

Dirección Avenida Neverí, Edificio Fundavac, Colinas de Bello Monte - Caracas

Teléfonos (58-212) 753.10.90 / 30.89 / 34.75 / 38.62 / 31.98

Fax (58-212) 751.26.91

Web [www.ucv.ve/cendes](http://www.ucv.ve/cendes)

Coordinación editorial Rosa Lucía Celi, Jefa Dpto. de Publicaciones, Cendes, UCV

Carátula Christian Oporto

Corrección de textos Consuelo Iranzo / Comité Editor

Diagramación

Esta Revista se publica bajo el auspicio del  
**Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico**  
UCV

Aumenta la visibilidad de tus investigaciones  
Ingresa a [saber.ucv.ve](http://saber.ucv.ve)



La Revista Cuadernos del Cendes está incluida en la colección SciELO Venezuela: [www.scielo.org.ve](http://www.scielo.org.ve)

# CUA DER NOS DEL CEN DES

Director Fundador  
José Agustín Silva Michelena (†)

**Comité Editor**  
Consuelo Iranzo / Directora  
Carlos Aponte  
Yolanda Texera

## **Comité Asesor**

### **Hebe C. Vessuri**

Departamento de la Ciencia,  
Instituto de Investigaciones Científicas  
y Tecnológicas (IVIC), Venezuela

### **Carmen García Guadilla**

Centro de Estudios del Desarrollo,  
Cendes-UCV, Venezuela

### **Juan Carlos Rey**

Unidad de Ciencias Políticas,  
Instituto de Estudios Avanzados (IDEA),  
Venezuela

### **Asdrúbal Baptista**

Centro de Políticas Públicas,  
Instituto de Estudios Superiores  
de Administración (IESA), Venezuela

### **Enrique Arceo**

Facultad Latinoamericana  
de Ciencias Sociales (Flacso),  
Argentina

### **Amelia Cohn**

Universidad de São Paulo, Brasil

### **Inmaculada Caravaca**

Facultad de Geografía e Historia,  
Universidad de Sevilla, España

### **Cathy A. Rakowski**

Universidad de Ohio, Estados Unidos

### **David Barkin**

Universidad Autónoma Metropolitana,  
Xochimilco, México

### **Oscar Moreno**

Universidad de Buenos Aires (UBA),  
Argentina

### **Gioconda Espina**

Facultad de Ciencias Económicas  
y Sociales, Universidad Central  
de Venezuela (UCV), Venezuela

## Contenido

### Dossier Argentina durante la postconvertibilidad

#### VII

Presentación Presentation

#### 1

Miradas sobre el vendaval  
 Una evaluación crítica de las interpretaciones  
 económicas y sociopolíticas  
 de la crisis argentina de 2001  
 Julián Zícarí

Looks at the gale:  
 A critical evaluation of the economical and sociopolitical  
 interpretations of the Argentinian  
 crisis of 2001

#### 39

¿Fatalidad o causalidad?  
 Límites socio-económicos al desarrollo en la  
 Argentina reciente  
 Andrés Wainer

Destiny or causality?  
 Socio-economic obstacles to  
 Argentina's development (2003-2015)

#### 67

Respuestas nacionales  
 frente a la desindustrialización  
 Algunas lecciones de la política industrial  
 de Argentina 2003-2015  
 Pablo Lavarello  
 Matias Mancini  
 Marianela Sarabia

National responses face to  
 (de) industrialization  
 Some lessons of Argentina's  
 Industrial Policy 2003-2015

#### 91

Rezago productivo y sus  
 fuentes de compensación  
 La vigencia de los limitantes estructurales  
 del ciclo económico argentino  
 al comienzo del siglo XXI  
 Juan M. Graña  
 Damián Kennedy

Productive lag and sources of  
 compensation  
 The validity of he structural limitations  
 of the Argentine economic cycle  
 at the beginning of the century

#### 117

Los movimientos sociales en Argentina  
 Ciclos de movilización durante los gobiernos de  
 Néstor Kirchner y Cristina F. de Kirchner  
 2003-2015  
 Martín Retamozo  
 Rocío Di Bastiano

The social movements in Argentina  
 Cycles of mobilization during the governments  
 of Néstor Kirchner and Cristina F. de Kirchner  
 2003-2015

155

Después de la negación: el Estado argentino  
frente al racismo y la discriminación

Fredy Rivera Vélez  
Norma Alejandra Maluf

After denial: Argentina's  
state policies on racism and discrimination

183

**Entrevista**

Pablo Tavilla

Una carrera de Economía para  
una población desatendida

Por Ana Belén Ferreira

**Interviews**

Pablo Tavilla

A career on Economic studies  
for an unattended population

189

**Documento**

El contexto socio-económico  
argentino actual

Julio César Neffa

**Document**

The current Argentinian  
socio economic context

207

**Reseña bibliográfica**

Trabajo y salud

en puestos de atención al público

Una investigación sobre riesgos  
psicosociales en el trabajo en Anses

J.C. Neffa (dir.)

Por Sofía Malleville

**Bibliographical review**

Work and health

on jobs of assistance to the public

An investigation about the  
psychosocial risks on the job

**Información editorial**

213

Autores

217

Normas para autores

221

Guía de arbitraje

**Editorial information**

Authors

Standards for authors

Arbitration guidelines



## Presentación

Julio César Neffa\*  
Consuelo Iranzo  
(eds.)

El contenido del presente Dossier, centrado en la problemática social y económica de la Argentina del siglo XXI, surgió fruto de la receptividad que Cuadernos del Cendes goza en el medio intelectual de ese país. Habiéndonos enviado varios autores a *motus* propio sus artículos sobre dicha temática, el Comité Editorial de la revista le propuso al economista argentino, Julio César Neffa, fungir como coeditor para conducir conjuntamente el proceso de evaluación y reunir finalmente los textos en un solo número. A pesar, entonces, de no haber sido programado con antelación, el resultado fue un enriquecedor análisis de la situación argentina en el período de la postconvertibilidad, en particular desde la mirada de la economía política, pero también desde la de otras ciencias sociales. Siendo un panorama del período que llegó a su fin en 2015, el mismo coeditor escribió especialmente un análisis de la situación socio-económica de los últimos dos años, lo que, además de ubicarnos en lo ocurrido a *posteriori* de dicho período, permite, a su vez, resitarlo.

Esta recopilación de trabajos tiene la virtud de brindarnos un amplio panorama de la situación vivida por Argentina desde comienzos de siglo y, aunque la mayoría de los autores provienen del Conicet o de Flacso y utilizan un enfoque de origen marxista, no por ello dejan de mostrar la riqueza del debate que se ha producido en dicho país a causa de la complejidad de los fenómenos que ha atravesado en este siglo. La mayor prueba de ello es que todos los trabajos se apoyan en una amplia bibliografía y manifiestan el interés de superar el mero repertorio de los hechos, haciendo un esfuerzo de conceptualización, para avanzar en la comprensión teórica de los problemas centrales planteados.

En la primera sección, el artículo inicial corresponde a Julián Zicari, quien, para arrancar con el siglo, se concentra en lo ocurrido en el año 2001 mediante una exhaustiva revisión bibliográfica de autores economistas, sociólogos y cientistas políticos, buscando desentrañar y sistematizar críticamente las interpretaciones que se han propuesto para

---

\* J.C. Neffa. Doctor en Ciencias Sociales del Trabajo, especialidad Economía, por la Universidad de París I. Lic. en Economía Política por la UBA. Diplomado en la École Nationale d'Administration (ENA). Investigador Superior del Conicet y profesor en las Universidades Nacionales de La Plata, Lomas de Zamora, Nordeste, Moreno y Universidad de Buenos Aires.

Correo-e: julioceffa@gmail.com

C. Iranzo. Doctora en Sociología del trabajo por la Universidad de París VII. Profesora investigadora del Cendes/UCV. Directora de la Revista *Cuadernos del Cendes*.

Correo-e: consuelo.iranzo@gmail.com

entender la dramática crisis argentina de ese año, considerada como la más grave de su historia. En total, se formulan en el artículo 18 intentos de explicación, divididos entre aquellos basados en variables económicas y los basados en la sociología y en las ciencias políticas, analizándolos y tratando de caracterizarlos, identificando similitudes y diferencias, indagando sobre un conjunto seleccionado de estudios que comparten premisas y argumentos. El autor hace un balance crítico, sin llegar a otorgar mayor verosimilitud a una interpretación en particular, brindando una información amplia sobre las diversas explicaciones causales de un período de altísima complejidad.

En el segundo artículo, Andrés Wainer postula que, luego de la crisis de 2001, la economía salió de la recesión y emprendió un sendero de crecimiento, logrando altas tasas y excedentes fiscales de comercio exterior hasta que encontró limitaciones en 2008, después de la crisis financiera internacional. Su artículo está centrado en la restricción externa al crecimiento, situación que atribuye no a las fallas de política económica, sino a problemas estructurales derivados de una economía dependiente, heterogénea y desequilibrada, funcional a los intereses del «bloque hegemónico dominante propietario del capital concentrado local». Frente a este bloque, constituido por la burguesía agroexportadora y el capital financiero, la burguesía nacional se habría mostrado débil y sin un proyecto realmente diferente, habiendo solo competido con las empresas transnacionales cuando sus actividades estaban centradas en las ventajas comparativas naturales.

En el tercer artículo, Pablo Lavarello, Matias Mancini y Marianela Sarabia confrontan lo sucedido a fines del siglo XX, cuando las políticas implementadas durante la convertibilidad tuvieron como resultado la destrucción de capacidades productivas, tecnológicas e institucionales que se habían acumulado durante el período de industrialización mediante la sustitución de importaciones, frenada esta desde la dictadura militar (1976-1983). Durante la primera década del siglo XXI se adoptaron políticas industriales más activas –en un proceso no lineal– para hacer frente a las políticas de precios internacionales que limitaron el proceso de industrialización y un fuerte crecimiento económico permitió la recuperación del sector industrial, pero que no habría sido definitivo, por no haberse producido un cambio estructural que aumentara sustancialmente la parte de la industria en el PIB.

De seguidas, Juan M. Graña y Damián Kennedy señalan los cambios recientes de las tendencias de la economía argentina. El tema ha dado lugar a numerosos debates entre posiciones extremas. Para algunos, fue una respuesta coyuntural a los cambios en la economía mundial y para otros habría sido un cambio estructural. El análisis lo realizan desde una perspectiva de largo plazo, focalizándose en los grandes ciclos y apoyándose en tres variables clave: la productividad del trabajo, el salario real y el volumen de la renta de la tierra, factor en el cual Argentina tiene ventajas comparativas. Queda planteada una cuestión: ¿cual sería el impacto en caso de profundizarse la actual baja de precios de las

*commodities* que exporta Argentina y que lleva a una reducción persistente de la renta potencialmente apropiable por el resto de la economía? En otros tiempo se hablaría, con Alberto Prebisch, del deterioro de los términos del intercambio.

En el quinto artículo, a partir del estudio de una extensa bibliografía, se lleva a cabo un análisis sistemático del desarrollo y la evolución de la movilización social a lo largo de los 20 años comprendidos entre 2003 y 2015, conocido como el período del *kichnenerismo*, y dentro del cual la estrategia gubernamental le dio gran importancia al posible papel que dicha movilización podía jugar como parte de la acción política. El análisis realizado identifica de manera exhaustiva las diferentes representaciones colectivas del periodo, sus diversas manifestaciones político-ideológicas —por lo general dicotómicas— sus encuentros y desencuentros, e identifica metódicamente diversos ciclos por los cuales atravesó. El análisis contribuye a entender el papel jugado por la acción social colectiva y la dimensión de su impacto en el devenir político de la Argentina contemporánea.

En el último artículo, escrito por Fredy Rivera Vélez y Norma Alejandra Maluf, se lleva a cabo un análisis de los orígenes del racismo y la discriminación en Argentina, y de las políticas para contrarrestarlo, a través del análisis del discurso, entendiendo este como factor de retroalimentación. El artículo se remonta hasta las bases de la identidad nacional en la materia en el siglo XIX, para centrar su atención en las consecuencias decisivas de la Declaración de Durbain en 2001, a partir de lo cual se transforma el discurso estatal para poner el énfasis en la necesidad de atacar la invisibilización del problema, en concordancia con el paradigma de los derechos humanos, examinándolo en sus diferentes aristas, en un enfoque «heteroglosico» que aspira dar cuenta de toda su complejidad. Los autores, al evaluar positivamente las iniciativas estatales adelantadas, se demandan si en verdad se trata de una política de Estado duradera o de solo una imitación de los países que le sirven de espejo y que le otorga créditos políticos.

La segunda sección comienza con la entrevista al Prof. Pablo Tavilla, Decano del Departamento de Economía y Administración de la Universidad Nacional de Moreno, donde se ha constituido por concurso un cuerpo de jóvenes docentes comprometidos para atender a cohortes de estudiantes de sectores populares, que llegan con dificultades a la educación superior debido a la deteriorada educación secundaria y porque en su gran mayoría son la primera generación universitaria de sus familias.

A continuación, presentamos el documento de Julio César Neffa sobre la realidad actual argentina, con el objetivo de brindar un panorama del desenvolvimiento socio-económico del país a raíz del cambio de gobierno en 2015, poniéndose en evidencia las consecuencias dramáticas en diversos ámbitos que está teniendo el giro radical en la orientación de la política económica y social, sin por ello restarle importancia a las debilidades y distorsiones heredadas de la administración anterior.



Por último, Sofía Malleville, nos reseña un libro sobre los riesgos psicosociales en el trabajo desde la perspectiva de las ciencias sociales. Dicho libro, fruto de una investigación financiada por un pequeño sindicato y desarrollada en el marco del Conicet, tiene la particularidad que se hizo respondiendo a una demanda sindical, hecho muy poco frecuente en Argentina.

Finalmente, como estudiosos del mundo del trabajo, a los editores nos pareció pertinente hacer algunos señalamientos sobre este ámbito, para complementar los análisis de nuestros articulistas y a manera de introducción.

Lo primero a señalar es que, durante los 12 años de la postconvertibilidad se adoptaron importantes políticas laborales y sociales, destinando para ello un elevado porcentaje del presupuesto. En materia de salarios, se volvió a reunir el Consejo Nacional de Salario Mínimo, Vital y Móvil y en este aspecto los incrementos superaron la tasa de inflación. Esto contrasta con lo sucedido durante la convertibilidad, pues el monto del SMVyM (Salario Mínimo Vital y Móvil) había estado fijo en 200 pesos desde 1991 hasta 2003. Volvieron a celebrarse anualmente los convenios colectivos de trabajo y, en caso de disputas, el Ministerio adoptó una política favorable a los sindicatos, permitiendo moderar o compensar el ritmo inflacionario. Las políticas pasivas y activas de empleo fueron más eficaces que las del pasado, en cuanto al monto presupuestario asignado, el número de beneficiarios y la profesionalidad en la gestión para hacer el seguimiento, para lo cual se completó la planta de personal. Se modernizaron las instalaciones e infraestructura, creando más de 700 oficinas municipales de empleo en el interior del país. La tasa de desempleo bajó rápidamente desde el momento más álgido de la crisis de 2001-2002, cuando alcanzó el pico histórico, de 21,5 por ciento de la PEA y desde 2008 se estabilizó, variando por debajo del 10 por ciento. Lo mismo sucedió con el trabajo no registrado, que había superado el 50 por ciento de los asalariados en la crisis 2001-2002, para descender rápidamente, pero luego estabilizarse alrededor del 33 por ciento desde 2008. La disminución de la pobreza y de la indigencia se produjo después de la implosión de la convertibilidad, pero, desde 2007, cuando el gobierno intervino en el Indec y se comenzó a manipular el índice de precios, el cálculo de una disminución abrupta de la pobreza fue cuestionado y, como alternativa, se comenzó a utilizar el índice de pobreza e indigencia elaborado por la Universidad Católica Argentina, que se manifestó más creíble. En 2016, al cambiar el gobierno, fuentes alternativas estimaban la pobreza en 32,2 por ciento de la población, mientras que desde 2013 había dejado de publicarse el índice oficial, cuando arrojaba un nivel de pobreza del 4,7 por ciento de ella.

Este período sobresale respecto del pasado en cuanto a la cantidad de beneficiarios de las políticas sociales gestionadas a través de la Anses: el Plan Jefes y Jefas de Hogar

Desocupados, la Asignación Universal por hijo, el Plan Progresar para otorgar subsidios para los hijos –condicionados a la continuación de la escolaridad y asistir a los centros de salud con fines de prevención–, el Plan Jóvenes por Más y Mejor Trabajo, etc. Por otra parte, se otorgaron numerosas pensiones no contributivas y varios blanqueos previsionales que otorgaban las jubilaciones mínimas previstas por la Ley, con lo cual, hacia fines de 2015, casi el 95 por ciento de la población en edad jubilatoria había accedido a ese derecho, aun cuando no hubieran hecho los aportes previsionales. Argentina quedó así situada entre los países donde más del 95 por ciento de las personas en edad jubilatoria recibían una jubilación o pensión.

Se podría terminar de manera sintética diciendo que las consecuencias de la grave crisis provocada por la convertibilidad perduraron, aunque fueron moderadas por las políticas sociales, y que, en comparación con el antiguo régimen, hubo sensibles progresos, pues se buscó la integración social para combatir la pobreza y la exclusión, aunque sin lograrlo plenamente. A partir de 2007 se generaron pocos nuevos puestos de trabajo en el sector privado y en una proporción inferior a la tasa de crecimiento demográfico, correspondiéndole al empleo en el sector público el papel más dinámico. De manera que, la mejoría de la situación social encontrada en 2002, se obtuvo sobre todo por las políticas sociales y de seguridad social y en menor medida por las de empleo y salarios.

Los artículos que se presentan a continuación permitirán comprender estos fenómenos en el marco de la sociedad en su conjunto.



## Miradas sobre el vendaval Una evaluación crítica de las interpretaciones económicas y sociopolíticas de la crisis argentina de 2001\*

JULIÁN ZÍCARI\*\*

pp. 1-38

### Resumen

Este trabajo busca sistematizar críticamente las interpretaciones que se han propuesto para entender la crisis argentina de 2001. En total se han identificado dieciocho marcos explicativos, en los cuales se hace mención a variados factores y esquemas. Así, se repasan las visiones y matrices analíticas que se han planteado para poder agruparlas en distintos casos, como una suerte de «tipos ideales» weberianos, para el conjunto de estudios que comparten premisas y argumentos. El trabajo se divide en dos partes, una primera con las ocho explicaciones que recurren predominantemente a planteos económicos y una segunda parte, que aborda el grupo de explicaciones centradas en los marcos sociopolíticos. Al final del trabajo se ofrecerán algunas reflexiones a modo de balance crítico.

### Palabras clave

Crisis 2001 / Convertibilidad / Argentina

### Abstract

The work seeks to address and critically systematizing the interpretations that have been proposed to understand the argentinian crisis of 2001. In total we have identified eighteen explanatory frameworks in which references to various factors and diagrams is made. So, visions and analytical matrices that have been raised to group them in different cases, as a sort of weberian «ideal types», for all studies that share premises and arguments are reviewed. The work is divided into two parts, the first with eight explanations that rely predominantly economic pose, while in the second part will address the group of explanations focus on the social-political frameworks. At the end of the work some reflections will be offered.

### Key words

Crisis 2001 / Currency board / Argentina

\* Este artículo es un avance de la Tesis Doctoral del autor, defendida en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires en el marco de la resolución 2547/12, bajo la financiación del Conicet.

\*\* Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires. Profesor de la misma universidad. Becario del Conicet.  
Correo-e: sanlofas@hotmail.com

## Introducción

### Una revisión necesaria para un hito y sus clivajes

El 2001 representó para la gran mayoría de los argentinos un año inolvidable, aunque es difícil pensar que, más allá de los casos personales, las evocaciones colectivas sobre esa fecha no estén predominantemente marcadas por imágenes tristes, dolorosas y llenas de violencia o locura. En general, hablar de 2001 en la Argentina suele referir a «los días del quilombo», como se los recuerda popularmente: de saqueos, cacerolazos, el corralito, el «voto bronca», la ley de déficit cero, el default, el «que se vayan todos», la renuncia de Chacho Álvarez a la vicepresidencia, la devaluación que puso fin a la convertibilidad y una sucesión caótica de cinco presidentes en apenas dos semanas. No es posible pensar el presente y la historia contemporánea de Argentina sin hacer referencia a lo sucedido allí, ya que, indefectiblemente, 2001 representó el final de una época y también el nacimiento de nuevos vientos. Como un hecho excepcional, ese año parece estar destinado a inscribirse como una huella muy profunda del pasado argentino, muy cercana en varios aspectos a lo que suele identificarse como «sucesos traumáticos» de la memoria colectiva. Es por ello que se haya vuelto casi una obsesión entre los especialistas de ciencias sociales la necesidad de abordarlo una y otra vez, para buscar explicar lo sucedido. No es casualidad que los acontecimientos que conformaron el proceso vinculado a la crisis hayan provocado un multifacético aquelarre de interpretaciones —muchas de ellas en disputa— sobre cómo debe ser comprendido, porque mientras algunas voces rememoran esas fechas como si hablaran de una auténtica tragedia, otras perspectivas evocan ese pasado con cierto júbilo por sus consecuencias y la apertura política que conllevó. Es decir, 2001 parece ser un calidoscopio en la medida en que cada vez que se lo aborda y se da vueltas sobre él, los mismos elementos que lo conforman parecen desplazarse y ofrecer nuevas configuraciones, mostrando distintas facetas.

A pesar del hito fundamental del año 2001, no parece haber acuerdos, aunque sea mínimos, sobre cómo debemos entenderlo. Por ejemplo, para algunos fue el final del ciclo abierto en 1976 por la dictadura militar y el modelo neoliberal de la valorización financiera que desde allí se implantó. Otros afirman que fue el germen de una revolución que no pudo completarse, trazando analogías en las cuales el «diciembre argentino» de 2001 no fue diferente del «febrero ruso» de 1917 y de la revolución democrático burguesa que allí emergió. Algunas miradas simplemente hacen hincapié en una pésima combinación de problemas coyunturales, mientras que otras afirman que fue la explosión de causas profundas y estructurales de larga data. Es decir, si diciembre de 2001 fue un verdadero quiebre y una crisis sin precedentes, no está claro para las distintas visiones, no sólo las causas de lo que pasó, sino incluso el objeto mismo de estudio a explicar: hay interpretaciones que sólo enfatizan el final de la convertibilidad y remiten el problema a estudiar las causas económicas,

donde otras, en cambio, sostienen que lo fundamental fue la política; mientras algunos se detienen en las marcas «objetivas», otros destacan las «subjetivas»; si por un lado se señala que lo que estallaron fueron las instituciones, de igual modo se afirma que fueron —justamente— las instituciones las que sirvieron de red para evitar un colapso mayúsculo; así, mientras se señala que 2001 fue un tiempo de quiebre de las elites y que debemos mirar «hacia arriba» de la pirámide social para entenderlo, también se reclama lo contrario, proponiendo que el quiebre vino «desde abajo» o —incluso— «del medio»; si se afirma que las causas vinieron «de afuera», con la misma convicción se indica que la lógica de lo sucedido fue endógena y «desde adentro». En resumen, si hay algún consenso en entender 2001 como un año de crisis, conflictos y quiebres, el acuerdo se pierde inmediatamente al querer precisar lo que entró en crisis y por qué lo hizo.

Este trabajo se propone abordar y sistematizar críticamente las interpretaciones, factores causales y esquemas explicativos que se han propuesto para entender la crisis argentina de 2001. Para hacer esto trataremos de comparar abordajes dispares y que han recurrido a diferentes marcos teóricos, bases epistémicas variadas y distintos objetos de estudio, aproximándose, en cada caso, al año 2001 de maneras singulares y heterogéneas. En total, hemos identificado dieciocho marcos explicativos de dicho año, en los cuales se hace mención a variados factores y esquemas. Sin embargo, es necesario aclarar que este escrito no persigue realizar un relevamiento particularizado de lo planteado por cada autor en especial, dado que la producción al respecto es sumamente vasta (lo que haría tal empresa excesivamente larga y, hasta cierto punto, infructuosa, además de que hay autores que cambian de opinión en distintos textos). Más bien repasaremos las visiones y matrices analíticas que se han planteado, agrupándolas en distintos casos, como una suerte de «tipos ideales» weberianos o «modelos bases», para el conjunto de estudios que comparten premisas y argumentos, los cuales intentaremos poner de manifiesto y problematizarlos. Por una cuestión de ordenamiento y exposición, hemos separado las interpretaciones en dos grupos. Un primer grupo conformado por ocho explicaciones que recurren predominantemente a planteos económicos, en las cuales no se presta atención o se minimizan los factores por fuera de ese terreno. Luego, se abordará el segundo grupo, en el cual se detallarán las diez explicaciones centradas en los marcos sociopolíticos. Finalmente, para terminar este trabajo, se ofrecerán algunas reflexiones a modo de balance crítico.

### **Determinantes financieros, problemas sectoriales y ciclos de acumulación del capital: las explicaciones centradas en el terreno económico**

El comenzar un recorrido por las explicaciones que se han dado sobre la crisis argentina de 2001, necesariamente debe hacerse por la interpretación que podríamos llamar «oficial» de la misma, ya que en su momento fue la visión que sostuvieron las autoridades que

comandaron la crisis y, además, es el tipo de interpretación obligatoria para cualquier especialista de ese periodo, ya sea porque se la considera relevante o porque se quiere refutarla. En este caso se trata de la explicación que se ha denominado «fiscalista», propuesta por el pensamiento neoliberal y la ortodoxia económica, en la cual se responsabiliza al *déficit fiscal* como la principal y única causa de la crisis. Así, por ejemplo, Michael Mussa, quien fue economista jefe del Fondo Monetario Internacional (FMI) durante el periodo, afirma:

La falla crítica y evitable de la política económica argentina, que fue la causa fundamental del desastre, [fue] la inhabilidad crónica de las autoridades argentinas de mantener una política fiscal responsable [...] porque] para satisfacer diversas necesidades y presiones políticas, el gobierno (en todos sus niveles) exhibe una persistente tendencia a gastar mucho más de lo que se puede recaudar con impuestos [...] Por tanto, teniendo] en vista el tipo de plan, una falla en el mantenimiento de una política fiscal lo suficientemente prudente seguramente probaría ser un error fatal (Mussa, 2002: 14, 15 y 38).

Para este tipo de explicaciones, vemos que la crisis era perfectamente *evitable* y se trató esencialmente de una «crisis fiscal», causada por el manejo irresponsable de los gobiernos a la hora de administrar el gasto público. Empero, como este comportamiento suele volverse un hábito enfermizo permanente, no es fácil ponerle límites. Así, continúa Mussa: «el gobierno argentino actúa como un alcohólico crónico: una vez que empieza a degustar los placeres políticos del gasto financiado mediante déficit, sigue haciéndolo hasta alcanzar una situación económica equivalente a estar totalmente ebrio» (Mussa, 2002:15). De esta manera, gracias a la imprudencia fiscal, los gobiernos se acostumbraron a vivir por encima de sus posibilidades presupuestarias, lo cual más tarde o más temprano terminaría por causar dudas en los prestamistas con respecto a la capacidad de pago, sembrando así incertidumbres en una coyuntura cada vez menos favorable. Finalmente, ante la falta de responsabilidad para hacer los recortes correspondientes, los préstamos se interrumpieron, lo que hizo que el gobierno se quedase sin los recursos para enfrentar sus compromisos, alentando los fantasmas de default, devaluación y las corridas bancarias que llevaron al «corralito», y que pusieron fin a la convertibilidad. Este tipo de visión fue la que primordialmente guió las acciones del gobierno de la Alianza, embarcándose en una conducta de ajuste permanente, con el fin de equilibrar las cuentas públicas para llevar *tranquilidad* a los mercados, cumplir con los compromisos asumidos con el FMI y acceder a nuevos créditos.

Los tres ministros de Economía que tuvo la Alianza (Machinea, López Murphy y Cavallo), a través de distintas estrategias, sostuvieron este tipo de diagnóstico. Por su parte, como dijimos, para estas visiones la crisis se podría haber evitado si se hubieran realizado los ajustes del gasto correspondientes. Por ejemplo, Claudio Loser, otro importante funcionario del FMI durante el periodo, afirmó: «El 2001 fue la historia de la búsqueda de

soluciones milagrosas, en lugar de las realistas que proponía, por ejemplo, López Murphy» (Tenembaun, 2004:197).<sup>1</sup> Así, se refiere a que, si se hubiera aplicado el recorte estatal de 2.000 millones propuesto por ese ministro, la crisis se podría haber sorteado. Es curioso, igualmente, que ni Mussa, Loser u otros partidarios de las versiones «fiscalistas» tengan presente que apenas unos meses después de ese intento de ajuste se llevó a cabo una poda de 3.000 millones (¡un recorte de un 50 por ciento superior al propuesto por López Murphy!), conocido como «ley de Déficit cero», y que tampoco pudo detener la crisis.<sup>2</sup> Por su parte, estos esquemas ortodoxos no consideran como un problema el inmenso agujero fiscal que implicó privatizar el sistema jubilatorio, cuando se crearon las Afjp, ni tampoco les parece mal haber utilizado recurrentemente la baja de los aportes patronales o las devaluaciones fiscales (que implicaban recortar impuestos a las empresas), que fueron en parte responsables de desfinanciar al Estado. Además, también parece injusto, desde estas visiones, acusar al gobierno de la Alianza de ser irresponsable en términos fiscales, cuando dedicó todo el tiempo que duró su gobierno a aplicar sistemáticamente recortes en el presupuesto (se aplicaron ocho en apenas dos años, es decir, uno cada tres meses),<sup>3</sup> los cuales generaron mayor recesión, desempleo y angustia social, y terminaron, finalmente, por hacer estallar fuertes rebeliones sociales y saqueos que derribaron a su gobierno (donde cada nuevo recorte, agudizaba la depresión, volviendo a hacer caer los ingresos públicos, lo que subía el déficit y llevaba a nuevos ajustes). Con lo cual, el gobierno de la Alianza se desangró internamente y terminó suicidándose políticamente con tal de aferrarse a la mirada *fiscalista*, sin considerar otros problemas por fuera de esa variable.

De este modo, temas como la debilidad de la estructura productiva, el subdesarrollo y reprimarización económica, la apreciación cambiaria con la consabida pérdida de competitividad, generadora del alto desempleo, la pobreza o el sobreendeudamiento, por citar algunos casos, no son siquiera considerados. En este sentido, si se observa lo resumido en el cuadro 1, se notará que, durante todos los años que duró la convertibilidad, hubo superávit fiscal primario e ingresos corrientes más o menos estables. Con ello, el verdadero «problema fiscal» no fue el gasto corriente, sino el financiero, más precisamente el aumento permanente del endeudamiento público y de los intereses que este implicó

---

<sup>1</sup> Ricardo López Murphy, después de la crisis, señaló que cualquier otra variable a considerar por fuera de la fiscal no sería más que una evasiva para tapar el verdadero problema que representó el déficit como causa determinante del colapso: «Desde el punto de vista empírico, y a pesar de las diversas explicaciones formuladas con el fin de ignorar la dimensión fiscal, la única evidencia econométrica disponible sobre los canales de transmisión de la crisis señala [a] los desequilibrios fiscales como explicación fundamental de la crisis» (Artana, López Murphy y Navajas, 2004: 24). Para un análisis de la gestión de López Murphy y el diagnóstico trazado en ella, ver Zicari (2014b).

<sup>2</sup> Hay dos análisis que abordan detenidamente el tema fiscal y que cuestionan fuertemente el determinismo fiscalista ortodoxo. Ver: Gaggero (2004) y Damill, Frenkel y Juvenal (2003).

<sup>3</sup> Una descripción y análisis de esos ajustes se puede encontrar en Zicari (2014a).

(que pasaron de representar el 7,09 por ciento de los ingresos públicos en 1993 al 20,32 por ciento en 2001, casi triplicándose), fenómenos generados por el desequilibrio externo, que demandó durante tantos años mantener un tipo de cambio apreciado como también las recién señaladas herramientas fiscales para favorecer al capital, tales como las Afjp y la reducción de los aportes patronales. Por ello, es todavía más extraño que, quienes defienden las tesis fiscalistas con tanto ahínco, nunca hagan un análisis mínimo de las causas de aquello a lo que apelan y se embarquen, en cambio, en repetir un libreto dogmático una y otra vez. Todavía más, solo se señala que lo que podría haber aliviado la crisis era recrudescer, incluso más, el clásico repertorio ortodoxo neoliberal, como podría ser el haber realizado privatizaciones más a fondo de los servicios públicos (como en salud, educación y banca pública), otorgar mayor flexibilidad en el mercado laboral y reducir el «gasto político», lo que, según este diagnóstico, al no realizarse, colaboró a agravar la crisis (Krueger, 2002; Sánchez, 2003).

Cuadro 1

**Ingresos corrientes, gastos corrientes, resultado primario, pago de intereses, resultado fiscal y sus relaciones, años 1993-2001 (en millones y en %)**

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
a) Ingresos corrientes	41.072,5	47.112,5	47.694,9	45.836,1	53.688,8	55.795,3	54.442,9	55.026,7	50.079,2
b) Gastos corrientes	37.283,3	42.419,3	43.345,3	43.849,1	49.310,6	50.153,9	50.786,5	49.845,5	46.355,4
c) Resultado primario (a-b)	3.789,2	4.693,2	4.349,6	1.987,0	4.378,2	5.641,4	3.656,4	5.181,2	3.723,8
d) Pago de Intereses de la deuda	2.914,0	3.150,3	4.083,5	4.607,9	5.788,3	6.660,3	8.223,6	9.656,0	10.174,6
e) Resultado financiero (c-d)	875,2	1.542,9	266,1	-2.620,9	-1.410,1	-1.018,9	-4.567,2	-4.474,8	-6.450,8
f) Intereses/Ingresos (d-a)	7,09%	6,69%	8,56%	10,05%	10,78%	11,94%	15,10%	17,55%	20,32%

Fuente: elaboración propia con base en datos del Ministerio de Economía.

Desde una posición muy diferente, las visiones heterodoxas del terreno económico han tratado de ofrecer miradas estructurales y de larga data, ligadas a los ciclos económicos y a los procesos de acumulación, buscando presentar una alternativa frente a la ortodoxia fiscalista. En este caso, el segundo tipo de visión está dada por varios economistas que señalan al año 2001 como la explosión de un modelo económico iniciado con la dictadura militar de 1976 y que instauró en el país, a sangre y fuego, un régimen de acumulación financiera, el cual fue agravado por las políticas implementadas en la década de 1990. Para estas posiciones, la ideología neoliberal –que apostó por las premisas monetaristas y su revancha clasista contra los trabajadores, el Estado de Bienestar y el modelo económico

de sustitución de importaciones— fue la responsable de aplicar las políticas de apertura de la economía, las privatizaciones, el retiro del Estado y la desregulación, encumbrando en el poder a grupos económicos concentrados junto a la banca trasnacional; estos buscando obtener beneficios rápidos, necesitaban un tipo de cambio apreciado que les permitiese valorizar sus ganancias y convertirlas en divisas.

De esta manera, el Estado estuvo capturado por los grupos económicos, las corporaciones del gran capital y la ideología de los organismos internacionales de crédito. Ello llevó a los distintos gobiernos a aplicar políticas que hicieron recrudescer los desequilibrios económicos de un país dependiente, perjudicando severamente la balanza de pagos. Así, el Estado debió recurrir sistemáticamente al endeudamiento externo como única manera de sostener el modelo rentístico financiero, atado a tipos de cambio apreciados y a premisas que sólo hicieron énfasis en lo monetario; los principales exponentes de esto fueron «la tablita» de Martínez de Hoz, el plan austral y, más claramente, la convertibilidad. Por lo cual, la deudo-dependencia no podría mantenerse por siempre, ya que los modelos basados en los sectores financieros y rentísticos son propensos a crear burbujas especulativas y son muy vulnerables a los cambios de humor de los mercados, agotando en algún momento la capacidad de tomar deuda, porque ésta no es infinita. Es esto lo que explicaría la inestabilidad y las oscilaciones que tuvo la economía argentina desde los años setenta en adelante, como también las recurrentes crisis y colapsos sufridos por ello. Según esta visión, entonces, la crisis fue *estructural* e *inevitable* en el mediano y largo plazo, a partir de la combinación de tipo de cambio bajo, apertura económica, liberalización de la cuenta de capital y déficit externo, todos ellos causantes del *sobreendeudamiento*, que es ubicado como la principal causa del 2001.<sup>4</sup>

Otros estudios han intentado advertir algo distinto a los planteos estructurales, alejándose de quienes indican que la explosión de 2001 era perfectamente predecible y que sus causas eran fáciles de anticipar. Así, algunos autores ofrecen un tercer tipo de visión sobre la crisis y señalan que, si bien hoy en día la mayoría de los trabajos piensan que 2001, por su importancia, era algo sencillo de pronosticar, lo que es cierto es que en su momento no lo fue y que es vital entender por qué no se previó. En esta dirección, estos autores señalan que, si se hace una reconstrucción del clima de la época, indagando en las principales ideas y visiones de quienes tenían altas responsabilidades, el agotamiento de la convertibilidad y el fuerte peso del endeudamiento no fueron vislumbrados como un problema inexorable o, acaso, como un peligro cercano.

<sup>4</sup> Esta mirada es sostenida, con algunos matices, por Eduardo Basualdo (2003 y 2006), Robert Boyer y Julio César Neffa (2004), así como por los grupos de economistas de Flacso (Azpiazu, 2002), la CTA (2003) y de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, agrupados en el Plan Fénix (2002; 2004) y en el Cedes (Damill, 2000; Damill, Frenkel y Rapetti, 2005).

De hecho, los tres principales partidos que disputaron la elección presidencial en 1999 (Alianza, PJ y Acción por la República), y que tuvieron entre ellos más del 90 por ciento de los votos, de ningún modo alertaron sobre un virtual colapso próximo<sup>5</sup> y los principales actores y especialistas no creyeron ver una crisis en el horizonte, a pesar de lo grande que esta finalmente fue.<sup>6</sup> Es decir, aún la recesión, la apuesta por la continuidad de la convertibilidad era, más allá de los matices, una decisión compartida por el grueso de la ciudadanía, gobernantes, funcionarios extranjeros, grupos inversores y hasta por buena parte de la oposición. Varios trabajos han indagado sobre las visiones y pronósticos poco antes de estallar la crisis, tanto del FMI (Rosnick y Weisbrot, 2007) y los centros económicos ortodoxos –Cema, Fiel e Ieral– como del pensamiento heterodoxo, como Flacso (Aroskind y Schvarzer, 2002), y en ningún caso se anticipó un horizonte de debacle, proyectando –más bien– curvas de crecimiento sostenido hacia el futuro. De esta manera, la denominada «corriente expectativista» señala que, si bien en 2001 la ratio entre deuda externa y PBI terminó siendo alta, fue principalmente por los pronósticos optimistas trazados, dado el ciclo de reformas abierto por la convertibilidad, que tanto apoyo y éxitos había cosechado. Así, se señala que es indispensable reparar en «el rol central que la información y las expectativas, y su evolución, han tenido en el proceso económico que estamos tratando de entender. De hecho, interpretamos la crisis final de la convertibilidad como un acontecimiento que frustró expectativas, creencias y decisiones» (Heymann, Galiani y Tomassi, 2003:7). Es decir, para esta interpretación, si los actores sociales actúan según lo que esperan que suceda, sus visiones sobre el futuro no pueden prescindirse de los análisis, porque son esas visiones las que guían sus comportamientos. Por ejemplo, si una persona espera salir de su casa y que haya un día soleado y calor, actuará de una forma, pero si en cambio lo que hay es una tormenta gigante, estará en un problema doble y más vulnerable que si se hubiese preparado correctamente. Con ello, para estos autores se conformó un horizonte de crecimiento hacia el futuro que era compatible, no sólo con el mantenimiento de la convertibilidad, sino con los niveles de préstamos otorgados, los cuales eran ratios de deuda proyectadas –incluso– por debajo de las trazadas en la media estándar internacional. Sin embargo, el ciclo frustrado de la convertibilidad, al no salir de la recesión desde 1998,

<sup>5</sup> Si bien el candidato del PJ, Eduardo Duhalde, intentó configurar su campaña bajo el lema «Concertación ya» con la premisa de que «el modelo está agotado», los meses previos a las elecciones presidenciales cambió de estrategia y esgrimió otras premisas. Así dijo: «La consigna sigue siendo Convertibilidad o muerte» Clarín (20/08/1999).

<sup>6</sup> Por ejemplo, dos economistas, desde su mirada liberal y que fueron muy cercanos a las apreciaciones del gobierno de la Alianza, al momento de comenzar a explicar la crisis económica que sobrevendría sobre el final de la convertibilidad, en su robusto libro de historia económica argentina señalan: «Hemos concluido el relato de la sección anterior hacia mediados del año 1998, precisamente cuando este libro iba hacia su primera edición. Lo que ha ocurrido en aquel momento y la hora en que se escriben estas páginas –inicios de 2003– era inimaginable por entonces. Nunca antes tanta ilusión había dado lugar a tanto desencanto» (Gerchunoff y Llach, 1998:449).

su nivel de PBI se volvió más bajo de lo esperado, haciendo subir mucho el peso de la deuda, volviéndolo incompatible con las previsiones que se esperaban y desatando pánico, subas del riesgo y de las tasas de interés, llevando finalmente a las corridas cambiarias, el corralito y la devaluación.<sup>7</sup> En resumen, para esta visión la crisis se debió a las *expectativas* trazadas y a las imprevistas *contingencias* macroeconómicas que perturbaron el sendero económico previamente vislumbrado. Empero, este tipo de explicaciones, a pesar de tener el inmenso merito de acercarse y reconstruir las visiones de los protagonistas y del contexto que estudian, se vuelven demasiado *subjetivistas*, descuidando raíces profundas de la crisis como los balances productivos, sectoriales o todos aquellos ligados a una economía tan débil como la Argentina de aquél entonces.

Por su parte, otro tipo de visiones han posado su mirada para explicar la crisis, no tanto en las circunstancias endógenas, como pueden ser los factores estructurales o el déficit fiscal, sino que han tendido a entender 2001 como el efecto de una crisis causada por *factores externos*. En decir, si bien la mayoría de las explicaciones han intentado indagar acerca de los motivos del colapso argentino, varios de ellos han propuesto una mirada fuertemente *coyunturalista*, en la cual el cambio de circunstancias externas es el dato fundamental y la referencia determinante. En este caso, hay dos tipos de explicaciones que ubican al contexto externo como el responsable de la crisis. La primera de ellas hace un análisis centrado en el ciclo económico internacional y en el ciclo de crisis mundiales producido bajo la globalización financiera: la crisis del sudeste asiático (1997), la crisis rusa (1998), la devaluación brasilera (1999) y la crisis turca (2001). Así, si bien ninguna de estas crisis fue por sí misma lo suficientemente fuerte como para generar un shock externo, como cuando fue el «efecto tequila» de la crisis mexicana (en 1995), la progresión y concatenación de todas ellas terminaría por convertirse en un efecto todavía peor que el tequila. Lo cual, convertiría a 2001 en una «típica crisis» de los *mercados emergentes*, características del periodo bajo estudio. De ese modo, se afirma:

[La] crisis argentina se inscribe dentro de una serie de episodios similares que han sido, de hecho, altamente frecuentes en la última década. En esta perspectiva, más allá de que el caso argentino tienda a destacarse por la inusual magnitud del desplome del nivel de actividad y de la devaluación de la moneda local, sería un eslabón más dentro de una cadena de crisis sucesivas que han venido afectando a los mercados emergentes en el escenario de la globalización (López, Chudnovsky y Putato, 2003:94).<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Una interpretación en la misma dirección puede encontrarse en Hausmann y Velasco (2002), y Sainz de Aja (2003). Por su parte, una buena crítica a este tipo de visiones puede encontrarse en Hecker (2004).

<sup>8</sup> Se encuentra una mirada similar en (Perry y Servén, 2002; Chudnovsky, 2004).

Por lo cual, si bien el 2001 argentino tiene características propias, lo verdaderamente determinante de ese año es el haber sido presa de la trama internacional y, así, caer dentro de la lógica de las *crisis sistémicas* de ese periodo.

En otra dirección, pero aun manteniendo el eje de análisis en el *contexto externo*, el quinto tipo de explicación relevado se basa en los trabajos que han señalado que las causas excluyentes no fueron tanto los factores externos objetivos, sino más bien los *subjetivos*, como fue el *abrupto cambio de condiciones de los prestamistas internacionales*. En este caso, la repentina modificación de las circunstancias de liquidez del orden financiero mundial —vinculadas al «superdólar», con una divisa norteamericana especialmente fuerte— fue lo que impidió que Argentina pudiera continuar con su ciclo económico, basado en gran parte en la obtención y renovación de préstamos desde el exterior, puesto que esto implicaba una mayor dependencia bajo una lógica sumamente volátil, imprevisible y peligrosa. Consecuentemente, desde esta perspectiva se afirma:

La finalización [del plan de convertibilidad] no se debió a una decisión colectiva, producto de algún consenso sobre la inconveniencia del mismo, sino a la imposibilidad material de que continuara. El experimento [de la convertibilidad] no fue rechazado mediante el voto popular, ni a través de la movilización masiva de la población. Fue el cambio de las condiciones externas a la economía argentina lo que precipitó su finalización. Más precisamente, la reticencia de los prestamistas externos a continuar con la financiación del mismo, que tanto los había beneficiado (Aronskind, 2007:9-10).

Por lo cual, ante el intempestivo cambio de los flujos de capital desde los centros del poder financiero hacia los denominados mercados emergentes —América Latina, y especialmente la Argentina—, estos últimos sufrían la alteración de las reglas de juego, con una restricción externa que desembocaría en un notable colapso.<sup>9</sup> Igualmente estas visiones, más allá de remarcar acertadamente lo complejo de la coyuntura externa al comenzar el siglo XXI, ya sea por la sucesión de crisis en el exterior o por la interrupción de los préstamos y flujos de capital, no pueden descuidar la vulnerabilidad del esquema económico argentino frente a los cambios del contexto, lo cual obliga a centrar —una vez más— las causas en los factores internos, como también a señalar por qué frente a las duras condiciones externas no cayeron todos los países, ni mucho menos de la forma en que lo hizo la Argentina, ya que ese contexto fue igual para todas las naciones.

<sup>9</sup> Este tipo de visiones no es sostenida únicamente por autores heterodoxos como Aronskind, sino también —y paradójicamente— por pensadores fuertemente ortodoxos. Ver un ejemplo en una publicación del Banco Interamericano de Desarrollo (Calvo, Izquierdo y Talvi, 2002; Calvo, 2003).

De este modo, dentro de los estudios que han tratado de explicar la especificidad del caso argentino, varios autores destacaron que para entender el 2001 es indispensable comprender al que catalogan como el epicentro de la crisis: *el sector bancario*. En efecto, varios trabajos de análisis sobre la economía argentina buscaron explicar el descalabro del país por la forma en que estaba configurado el sistema de bancos, ya que eran los sectores monetarios y financieros los ejes neurálgicos del sistema de convertibilidad a través de los bancos. A su vez, fueron, precisamente, las corridas bancarias de 2001 las que llevaron a la implantación del corralito y, con eso, a terminar con el tipo de cambio fijo y a ocasionar la devaluación. Por lo cual, sin la particular configuración y comportamiento de la banca, la situación hubiera sido otra.

Sin embargo, aquí, nuevamente, nos encontramos con divergencias, ya que las explicaciones sobre el comportamiento del sistema bancario apelan a dos esquemas distintos.

En primer lugar, se encuentran los enfoques que entienden la crisis de 2001 como una «crisis de insolvencia bancaria» basados en el problema de composición del sistema y apoyados en la teoría del «ciclo de negocios»; es decir, entienden que las corridas bancarias no son ciclos aleatorios sino eventos apoyados en los fundamentos económicos.<sup>10</sup> Así, para esta mirada, a partir de la crisis del tequila en 1995 el sistema bancario del país sufrió importantes transformaciones. Por un lado, pasó a estar más concentrado y con un tipo de regulación mucho más estricta, que hacía subir mucho los costos de una devaluación, lo que suponía —por lo menos en la teoría— que el sistema bancario del país argentino fuera más seguro, gracias también a la rápida adopción de las normativas de «Basilea I» y luego de «Basilea +». De hecho, en 1998 el Banco Mundial llamó al régimen bancario argentino uno de los mejores del mundo, en el segundo lugar del ranking de países emergentes, detrás de Singapur y en paridad con Hong Kong, mientras que el FMI hizo lo propio en su Asamblea Anual del mismo año. No obstante, una vez superada la crisis del tequila, la composición de la cartera de los bancos comenzó a cambiar, para crecer en gran magnitud los préstamos otorgados al gobierno central, concentrando los créditos allí y haciendo crecer enormemente la exposición del sistema a un default estatal. A su vez, como esa deuda estaba en su mayoría emitida en dólares, el descalce entre monedas fue subestimado de tres formas: el repago de un deudor que obtenía sus ingresos en pesos, el mecanismo de emisión secundaria y la alta tasa de dolarización que estaba adquiriendo el sistema. En resumen, la concentración de cartera, la suba de las tasas internacionales, las crisis externas, el bajo nivel de actividad económica y el déficit fiscal hacían prever un cese de pagos por

<sup>10</sup> Las visiones que ofrecen esta interpretación se pueden encontrar en González Fraga (2003) y en Francés Verlini, (2004).

parte del gobierno unido a una devaluación del tipo de cambio, todo lo cual dejaba a los bancos sin capacidad de respuesta y muy vulnerables frente al gobierno. Por tanto, el temor ante una situación económica cada vez más grave hizo que los ahorristas fueran a retirar sus depósitos y convertirlos luego a dólares para protegerse, dejando así a los bancos sin fondos y al Banco Central sin las reservas para sostener la convertibilidad. Fue este tipo de lógica, entonces, perfectamente racional, lo que llevó al corralito y la devaluación.

El segundo enfoque de explicación bancaria no apela a los fundamentos económicos y a la *solvencia sistémica* como en el caso anterior, sino que entiende a las corridas bancarias de 2001 como causadas por problemas de *liquidez*.<sup>11</sup> En efecto, en este caso hay varios analistas que utilizan los marcos teóricos de las crisis bancarias llamados de «segunda generación», en los que los mercados financieros tienen varios puntos de equilibrio posibles, de distinta composición. Según se señala, las variables macroeconómicas son incapaces de explicar por sí mismas los ajustes de corto y mediano plazo en los mercados financieros y monetarios; más aún, pierden su capacidad explicativa en situaciones donde no es fácil prever una tendencia clara, por lo cual, lo que define que pase una cosa —y no otra— en los mercados bursátiles son las expectativas de los agentes. Así, los ahorristas pueden estar dispuestos a dejar sus ahorros en los bancos y en moneda local, pero también pueden sacarlos de los bancos y cambiarlos a una moneda extranjera, siendo opciones *perfectamente racionales*, bajo determinadas circunstancias, una u otra alternativa. En un caso, no habrá crisis, pero en el otro, si los agentes conjeturan que habrá una devaluación, actuarán rápidamente buscando protegerse y anticiparla, lo que hará finalmente que pase lo que los agentes creen que pasará. Es decir, ocurre una lógica de «expectativas autovalidadas». En 2001, según esta visión, el Banco Central contaba con las reservas suficientes y la devaluación *podría no haber ocurrido* si los agentes se hubieran formado otras expectativas, ya que el respaldo de lo emitido estaba garantizado y la situación macroeconómica no fue muy distinta ese año a la de 2000, por lo que, no tenían fundamentos suficientes para sacar sus depósitos y actuar como lo hicieron. Sin embargo, optaron por prevenir una devaluación y procedieron en consecuencia, *generando* así las condiciones para la crisis *antes de que ésta ocurriera*. Por ello, como vemos, bajo este marco explicativo, la crisis se debió al comportamiento *subjetivo y previo* de los agentes (que fue el que provocó la crisis), y no a los indicadores reales de la economía, ya que dichos indicadores no ofrecían un deterioro suficiente como para causar por sí mismos corridas como las de 2001. Sin embargo, el tipo de comportamiento defensivo que buscó anticipar una eventual devaluación fue la causa fundamental de la misma, porque la acción agresiva contra los bancos y las

<sup>11</sup> Esta interpretación es presentada en Dal Borgo (2004) y en Armagno y García Fronti (2004).

reservas dejó al gobierno sin capacidad de revertir el diagnóstico trazado por el mercado. Fue por esto que subió tan abruptamente el riesgo país, bajaron aprisa los depósitos y, así, se obligó a decretar el corralito sobre el fin del periodo. Sin embargo, el problema de este tipo de análisis es que no logran explicar acabadamente por qué una acción tan relevante, compleja y numerosa se realiza de forma tan intempestiva, casi sin fundamentos, en alto número de agentes, reduciendo, con este tipo de lecturas, al análisis y la crisis de 2001 solo a un cambio irracional de los agentes económicos sobre sus expectativas sobre el futuro.

Por último, la octava explicación centrada en el terreno económico, encuentra en *la propia lógica interna del sistema de convertibilidad* el principal detonante de la crisis. En este caso, se trata de la conformación de modelos estilizados para explicar el funcionamiento de la economía durante los años noventa.<sup>12</sup> Para este tipo de explicaciones, entonces, es vital hacer una evaluación de la consistencia macroeconómica para entender los chances de supervivencia del modelo de convertibilidad, más allá de diferentes coyunturas, y de desentrañar su dinámica interna. De esta manera, se analizan la viabilidad conjunta de las dos brechas indispensables del modelo: la fiscal y la externa. Se señala que la Argentina, al momento de adoptar el modelo de convertibilidad, era un país altamente endeudado, por lo cual, para hacer frente al repago de su deuda requería dos condiciones técnicas indispensables: contar con un superávit externo, que le provea al país las divisas suficientes, y un superávit fiscal por parte del Estado para poder comprar esas divisas y así repagar su deuda. Sin embargo, con la convertibilidad, el tipo de cambio apreciado tendía a beneficiar el consumo, los bienes no transables y, cuando crecía la economía, a aumentar la demanda de importaciones, lo que provocaba déficits externos. Así, la única manera de cerrar esta brecha era que la economía estuviera en recesión, porque de esta forma bajarían las importaciones y se produciría un superávit comercial (como fue en 1995 y 2001). No obstante, esto se hacía al costo de que hubiera menor actividad y, por ende, bajara la recaudación estatal, provocando como consecuencia déficits fiscales, con lo cual, nunca se podría combinar ambos superávits, sino siempre debía enfrentarse el «síndrome de la manta corta»: o bien hacer crecer el PBI, al costo de aumentar el déficit con el exterior, o bien acotar la brecha externa, pero generando como consecuencia una economía estancada y en contracción, lo que implicaba un mayor déficit fiscal. En todos los casos, sólo se pudieron atender los desequilibrios de cada coyuntura recurriendo al endeudamiento externo (o durante la primera mitad de la década a los ingresos extraordinarios de las privatizaciones), pero, gracias a la liberalización financiera, la tasa de interés tendió a

<sup>12</sup> Una explicación de este tipo se puede encontrar en Musacchio (2009) y en Schwarzer (2002). Una defensa de la convertibilidad pueda hallarse en Cavallo (2002).

subir y a acotar las posibilidades de acceder a los préstamos del exterior para cubrir los baches. En resumen: la convertibilidad conllevaba en su interior los elementos de su propia autodestrucción, entendiendo así al 2001 como una «crisis del modelo» que *indefectiblemente* tendría que estallar más allá de una u otra coyuntura.

Ahora bien, en los ocho casos que hemos desarrollado hasta ahora hay un elemento en común que no deja de debilitar a las explicaciones económicas para entender el 2001. Nos referimos a descuidar todos los elementos por fuera del terreno económico, que, creemos, no pueden dejarse de lado de ninguna manera, y que muchas de las explicaciones que repasamos ni siquiera consideran. Si hacemos un breve repaso de todas las crisis económicas de la historia argentina entre 1880 y 2002 (cuadro 2), notamos que en 2001 no ocurrió la crisis económica más grave del país, si entendemos por esto la caída de su producto.

Cuadro 2

**Crisis de la historia económica argentina y su profundidad**

<b>Crisis</b>	<b>Año de inicio</b>	<b>Año de finalización</b>	<b>Profundidad (1)</b>	<b>Duración</b>
De 1880	1880	1881	-6,32	2
Baring	1890	1891	-19,22	2
Primera guerra	1913	1917	-34,17	5
Del treinta	1930	1932	-20,43	3
Institucional (2)	1962	1963	-7,00	2
Rodrigazo (2)	1975	1976	-4,01	2
De la deuda	1981	1982	-11,29	2
Hiperinflación	1988	1990	-12,66	3
Convertibilidad	2001	2002	-24,13	2

(1) Caída acumulada del PBI per cápita.

(2) Si se utiliza una definición que compute las crisis como caídas del PBI per cápita por debajo de la media menos dos desvíos estándar, estos episodios no calificarían como crisis.

Fuente: Albrieu y Fanelli, 2008:245.

Curiosamente, la crisis más aguda ocurrió durante la primera guerra mundial y fue, si se quiere, la crisis más «silenciosa» de todas en un doble sentido. Por un lado, porque a pesar de haber sido una crisis extremadamente grave, ha sido muy poco estudiada y casi olvidada por muchos. Pero, por otro lado, eso último parece tener una explicación: en ella no hubo grandes explosiones populares, un desprestigio generalizado contra las instituciones, la clase política, corridas bancarias o, siquiera, un cuestionamiento de fondo al modelo económico en funcionamiento, el cual no fue modificado a pesar de la crisis. Además, es necesario recordar que esa crisis, cuando se inició en 1913, también implicó —como la de inicios del siglo XXI— la salida de un tipo de cambio fijo, junto con una devaluación en una muy mala coyuntura externa. Sin embargo, y en contraposición de todo esto, la explosión

de 2001 fue una de las crisis más graves de la historia argentina, pero no sólo por sus implicancias económicas, sino también –y sobre todo– por lo sucedido en el terreno sociopolítico. No es posible aplicar esquemas mecanicistas de lo económico, al viejo estilo del marxismo vulgar, para explicar la superestructura política, social o institucional, como si fuera uno un reflejo automático del otro, sino más bien es necesario darle a estos ámbitos un lugar propio. Es esto lo que intentarán hacer las explicaciones que abordaremos en la siguiente sección.

### **Los actores, sus estrategias y la dinámica de la acción colectiva: explicaciones sociopolíticas de la crisis**

Para abordar las explicaciones sociopolíticas sobre la crisis 2001, nada mejor que comenzar con una de las interpretaciones más populares de la misma. En este caso, nos referimos a aquellas que entienden al 2001 como un «Argentinazo», las cuales son generalmente presentadas por analistas de izquierda o provenientes del marxismo. Así se afirma:

El levantamiento popular del 19 y del 20 de diciembre pasados fue el más preparado de todos los que lo antecedieron, pues fue la consecuencia de más de un década de huelgas y movilizaciones de derechos humanos y contra el gatillo fácil, pero por sobre todo fue el resultado de la acción del movimiento piquetero y de los cortes de ruta más grandes de la historia argentina y de la mayor parte de los países del mundo; fue un General Moscóni y Tartagal a escala de la nación toda (Altamira, 2002:16).

Este tipo de explicaciones señala, como principal matriz explicativa de 2001, a la acumulación progresiva de rebeliones populares durante el periodo, dada la degradación de la situación social, económica y política, así como por la pérdida de eficacia de los mecanismos de legitimación del neoliberalismo, siendo el 19 y 20 de diciembre un eslabón más de una larga cadena de protestas. Con ello, el «Argentinazo» es caracterizado de diferentes formas: como una «insurrección obrera revolucionaria» (Altamira, 2002), una «protesta popular destituyente» (Carrera y Cotarelo, 2004), un «piqueterazo» (Oviedo, 2004) o como una «rebelión de las clases populares» (Bonasso, 2002). De ese modo, los sujetos sociales que lo llevaron a cabo varían entre una genérica caracterización del «pueblo» y los sectores populares, pasando por la «clase obrera revolucionaria» (Sartelli, 2003), los piqueteros o una alianza de clases entre «la fracción revolucionaria de la pequeña burguesía y los trabajadores» (Altamira, 2002). Las causas de dicho levantamiento suelen ser ubicadas en el alto desempleo, la marginación y pauperización social, el aumento de la pobreza y los bajos ingresos, como también en un rechazo al modelo neoliberal.

Por su parte, no existe consenso sobre si las rebeliones de diciembre de 2001 fueron «espontáneas» o tuvieron un «programa político» a llevar a cabo,<sup>13</sup> ni tampoco hay uno sobre cuándo es posible ubicar el inicio del ciclo de protestas, dado que algunos autores lo ligan con hechos como la Semana Trágica de 1919 (Sartelli, 2003), el 17 de octubre de 1945 y el Cordobazo de 1969 (Gordillo, 2010), mientras que otros otorgan fechas más próximas, con distintas combinaciones, ligándolo al periodo neoliberal iniciado en 1976, al modelo de la convertibilidad de la década de 1990 o al comienzo de las organizaciones piqueteras a partir de 1997 (Carrera y Cotarelo, 2004; Oviedo, 2004). Si bien este tipo de enfoques repara en los ciclos de protestas de los sectores subalternos, y esto es un dato insoslayable para cualquier análisis de 2001 (dado que esto, creemos, es el principal diferencial con respecto a las otras grandes crisis económicas, que –salvo el Rodrigazo– no tuvieron este tipo de respuestas), hay varios elementos que no logran ser muy bien explicados o son fuertemente descuidados. El primero se refiere a no tener en cuenta que los diversos grupos piqueteros, a los cuales la mayoría de los trabajos ubica como protagonistas principales de las rebeliones, estaban, hacia el final de 2001 en un fuerte proceso de fragmentación y enfrentamiento interno. Es decir, si hasta agosto de 2001 los distintos grupos piqueteros tuvieron una actitud de cooperación y solidaridad entre sí, expresados en la Primera Asamblea Piquetera Nacional de julio y el Plan de lucha nacional durante agosto, lo cierto es que esos hitos marcarían el principio del fin de la unidad piquetera. Porque a partir de allí, sobre todo con la realización de la Segunda Asamblea Piquetera Nacional de principios de septiembre, muchos grupos comenzarían un camino de repliegue y enfrentamientos entre sí, lo que hizo que el movimiento piquetero no fuera un verdadero protagonista del tramo final del 2001 y que, en la mayoría de los casos, estuviese casi ausente en las jornadas de diciembre.<sup>14</sup> En segundo lugar, los esquemas que apelan al «Argentinazo» no explican por qué la furia popular se produjo en 2001 y no en otro momento; es decir, por un lado, por qué la rebelión –si sólo se produjo «contra los políticos», la burguesía o «el modelo»– no ocurrió antes (ya que, como vimos arriba, en las elecciones de 1999 fueron votados mayoritariamente los candidatos que proponían asegurar –más que romper– con los esquemas neoliberales) o, por otro, por qué no se agudizó tiempo después, puesto que, al contrario de lo esperado, los niveles de conflictividad tendieron a bajar a gran velocidad una vez que la situación económica mejoró. En este último caso, si se apela a explicar las protestas de 2001 sólo sobre bases políticas e ideológicas de tipo «revolucionaria», «insurgente» o bajo la forma de que los sujetos ganaron «un mayor nivel de conciencia», no es

<sup>13</sup> Una discusión sobre esto se encuentra en Altamira (2002), Carrera y Cotarelo (2004) y en Sartelli (2003).

<sup>14</sup> Para un análisis detallado de esto ver Zicari (2015).

fácil entender por qué no se construyó una alternativa política comandada por los sectores populares y por qué se recompuso, en forma relativamente breve, el mismo sistema de partidos políticos y la vuelta «a la normalidad», y que implicó revalidar a muchos de los factores que se indican como causantes de las protestas.

De un modo casi simétrico a esto, hay varios trabajos que señalan que la crisis del 2001 no puede dejar de explicarse, no tanto por lo que pasó «abajo» de la pirámide social, sino más bien por lo ocurrido «arriba» de ella. Así, se señala que, si bien las explosiones de los sectores subalternos fueron muy visibles y sonoras, es indispensable reparar en el accionar —más silencioso si se quiere, pero más importante a fin de cuentas— de las luchas y los conflictos de los sectores del capital concentrado del país, que fueron, en gran medida y a través de distintas estrategias y canales, los responsables últimos de la crisis, usando a la sociedad como su chivo expiatorio de lo ocurrido detrás de escena. De allí que, para estas visiones, 2001 es definido como la «historia sobre cómo algunos empresarios y ciertos banqueros, cada cual con sus aliados políticos, se enfrentaron en una guerra sin cuartel, con el país y su gente como campo de batalla» (Arisó y Jacobo, 2002:13). Es decir,

...[Se] vincula la crisis del modelo neoliberal con un proceso de fractura dentro de la gran burguesía argentina asociado, por un lado, a la conformación desde mediados de la década del noventa, de dos realidades estructurales diferentes y, por otro, a que, desde 1998, ninguna de estas fracciones logró disociar su dinámica de acumulación y reproducción del comportamiento del ciclo económico interno (como si había ocurrido con posterioridad a la crisis de 1995) [...] [Entonces] la crisis de 2001 es la forma en que se expresa un agudo enfrentamiento entre las distintas fracciones que integran el bloque dominante (Castellani y Schorr, 2004:57).

En este caso, se trata de señalar que, sobre finales de la década de 1990, el consenso y la denominada «comunidad de negocios» entre los distintos sectores del capital concentrado se había quebrado en su respaldo al modelo de la convertibilidad, dadas las contradicciones estructurales de los ciclos del capital entre sectores. De este modo, al conformarse en 1999 el «Grupo Productivo» por parte de la Unión Industrial Argentina (UIA), la Cámara Argentina de la Construcción (CAC) y las Confederaciones Rurales Argentinas (CRA) se comenzó a buscar una salida devaluatoria que pusiera fin al tipo de cambio fijo, para recuperar competitividad externa y para que el mercado interno recuperara dinamismo (Gaggero y Wainer, 2004). Por su parte, y al mismo tiempo, mientras la convertibilidad entraba en su fase terminal, los sectores ligados a las empresas privatizadas y a la banca transnacional, temiendo ver pulverizados sus ingresos y reducidos los valores de sus activos con una devaluación, hicieron lo propio, pidiendo la dolarización total de la economía, como una suerte de «etapa superior de la convertibilidad» y de alejar para siempre el

peligro devaluatorio. Donde, a su vez, dolarizar la economía sería algo sencillo de proponer a la población y también algo en consonancia con lo que hicieron por ése entonces países como Ecuador y El Salvador y con la estrategia continental de Estados Unidos de construir un Acuerdo de Libre Comercio Americano (ALCA).<sup>15</sup> Así, mientras *los devaluadores* lograron articular un frente con el sector de la CGT liderado por Hugo Moyano, el duhaldismo y Alfonsín, los dolarizadores tuvieron como sus máximos representantes en Carlos Menem, Fernando De Santibañez, los presidentes del Banco Central Pedro Pou y Roque Fernández.<sup>16</sup> El principal campo de batalla era, entonces, para ambos grupos, actuar para imponer la forma en que debía entenderse la crisis y, así, promover las medidas correspondientes. Por ejemplo, si la crisis lograba ser entendida como culpa de «la baja competitividad» producida por el tipo de cambio fijo, habría que devaluar; en cambio, si la crisis se debía a «la falta de confianza en la convertibilidad», habría que dolarizar para asegurarla. Finalmente, la puja y las contradicciones entre los dos bloques por imponer un proyecto por sobre otro, montados muy bien con su poder de mercado, sus alianzas políticas y capacidad de presión, fue el resultado final de una explosión como la de 2001.

Debemos decir que ese tipo de interpretación logra ubicar muy bien cómo se articularon distintas estrategias para conformar una alternativa de poder frente al agotamiento de la convertibilidad. No obstante, no es posible descuidar el peso relativo que tuvo tal tipo de accionar, dado que es difícil afirmar que las disputas al interior del bloque del capital concentrado hayan sido suficientes (solas y en sí mismas) para desatar la crisis, sino que más bien, en el mejor de los casos, pudieron tan solo direccionar algunos de sus tramos o aprovechar situaciones para que se ejecuten ciertas medidas de su interés. Porque, a su vez, actores claves —como los grupos piqueteros— o sucesos determinantes —como el «voto bronca» o la renuncia de Álvarez— estuvieron muy lejos de ser controlados, o siquiera promovidos, por alguna facción del capital concentrado. Es más, debemos decir que, incluso, durante 2001 y después, se puso fuertemente en cuestión a la clase dominante en su conjunto, no sólo a la clase política, sino también a la empresarial, y que durante varios tramos muchos sectores del bloque dominante temieron verse arrasados por un proceso que amenazó con radicalizarse todavía más y desbordarlo todo. Sin dudas, los sectores de la cúpula empresarial cuentan con un influjo muy fuerte en las altas esferas estatales, poseen enormes recursos de todo tipo —simbólicos, económicos, culturales, etc.— y son capaces de ejercer influencias y presiones como casi ningún actor; como señalaba Marx: las

<sup>15</sup> Para un análisis de los proyectos de dolarización en el continente y su vinculación con la construcción del Alca ver Brenta (2004) y Kan (2009).

<sup>16</sup> Esta interpretación también es sostenida por Castellani y Szkolnik (2011), y Schorr (2001).

ideas de la clase dominante son las ideas generales de una sociedad. Sin embargo, creemos que es necesario hacer un esfuerzo mayor para integrar dicha lógica en un proceso tan caótico como el de 2001, así como complejizar la relación entre interés/demanda/actor y articulación política, sin darles a los grupos económicos concentrados un papel absoluto o de *ex deus machine*, rol con el que estuvieron lejos de contar.<sup>17</sup>

Otro tipo de interpretaciones, más que ahondar en los conflictos internos del bloque empresarial local, indican que las miradas deben dirigirse hacia el actor político y socio-económico determinante del proceso: el FMI. En efecto, ha sido mucho lo que se escribió y discutió sobre el rol del FMI en la crisis argentina de 2001, ya que el país pasó en poco tiempo de ser «el mejor alumno» hasta poco antes del estallido, para convertirse luego en «el peor ejemplo». Sin embargo, las visiones que ubican al FMI como principal responsable no están unificadas, existiendo tres miradas en disputa. Por un lado, se encuentran las visiones de los mandatarios del gobierno de la Alianza, quienes sostienen que desde el Fondo se buscó, con toda intencionalidad, el colapso argentino, para demostrar el nuevo tipo de política internacional pregonado por los Estados Unidos. Así, De la Rúa señaló:

Es cierto, eran días calientes [en 2001], la economía andaba mal, ¿pero sabe por qué andaba mal? ¿sabe cuáles eran los problemas que teníamos? ¿de dónde se levantó una voz, tanto de mi partido como del justicialismo, denunciando la actitud del Fondo Monetario? Todo venía porque me dejaron solo en la pelea con el Fondo Monetario Internacional, que era la expresión peor del capitalismo retrogrado, [por] la forma en que actuaron [...] Kirchner señaló en algunas declaraciones que si Estados Unidos hubiera tenido otra actitud no pasaba lo del 2001. Ellos comenzaron a retacearnos los créditos ya concedidos [...] La gente se ha dado cuenta que el Fondo Monetario nos asfixiaba [...] En el Fondo estaban de milagrereros. Era la administración Bush, republicana. Llegaron ahí Kholer, un alemán que se enojó mucho cuando yo anulé el contrato de Simems, y una señora Anne Krueger, una fundamentalista ortodoxa, que aplicaba la teoría del riesgo moral, que significa que cada país se arregle como pueda y responda por lo que causó [...] Entonces, querían dar el ejemplo de rigor. Querían aplicar esa teoría del riesgo moral y tenían dos casos: Turquía y Argentina. Turquía no, porque era una base norteamericana. Entonces querían mostrar rigor contra nosotros [...] El Fondo Monetario que me negó 1.200 millones de pesos [dólares] de la segunda [quinta] cuota que provocó el inicio de la crisis, [y] del corralito, después ése mismo Fondo le ofrece 300 mil millones [de dólares] a Grecia.<sup>18</sup>

<sup>17</sup> Un intento en esta dirección se encuentra en (Zicari, 2016a; 2016b).

<sup>18</sup> Estas declaraciones fueron emitidas en el programa «Tercera posición», conducido por Rolando Graña el 10/09/2014. Se encuentra disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=1YjRDjCIVcY> [consulta 11/09/2014]. Ver también «Cavallo: la Argentina es el nuevo conejillo de Indias del FMI» Clarín (18/11/2001) y Fernández Meijide (2007:208).

Sin embargo, más allá de la mayor intransigencia que ofreció el organismo en 2001 con respecto, por ejemplo, a la crisis de 1995, lo que es cierto es que el FMI dio una asistencia casi cinco veces mayor en 2001 que durante 1995 (cuadro 3)<sup>19</sup> y brindó su apoyo en casi todo lo requerido por el gobierno: el Blindaje (diciembre 2000), el Megacanje (mayo 2001), el Salvataje (septiembre 2001) y la reestructuración voluntaria de deuda (noviembre 2001). Además, de las cinco supervisiones realizadas por el organismo durante el último año de la Alianza, el Fondo aprobó cuatro de ellas, aún cuando la Argentina no cumplió con muchos compromisos y sólo denegó la última revisión en diciembre de 2001, cuando la crisis ya prácticamente había explotado. Por lo cual, a pesar de que este tipo de explicación da cuenta del notorio cambio de posición del FMI durante el proceso de la crisis, lo que es cierto es que el Fondo respaldó al gobierno de la Alianza casi hasta el final. Es por ello que, más que responsabilizar al FMI por «no haber hecho nada» o haber dejado sola a la Argentina, es necesario evaluar cómo actuó, ya que la acción del Fondo no estuvo para nada ausente.

En ese sentido, las otras dos visiones que responsabilizan al FMI por su rol en la crisis argentina son totalmente antagónicas entre sí. Una señala que FMI fue culpable de la crisis por «hacer poco», pero no en el sentido en que lo reclaman los miembros de la Alianza, sino en uno muy diferente, exigiendo que el Fondo debió haber tenido más *rigor*, ya que tendría que haber actuado de manera más firme y menos displicente con el gobierno argentino, por ejemplo, exigiendo mayores ajustes del gasto (De Beaufort Wijnholds, 2003). En la otra dirección, casi totalmente contraria, se acusa al FMI de «haber hecho demasiado», ya que su ayuda estuvo muy mal dada, su diagnóstico equivocado y sus consejos bañados de dogmatismo ideológico, todo lo cual habría colaborado con generar un colapso mayor, endeudar más al país, facilitar la fuga de capitales —cuando no, a financiarla con sus desembolsos— y retardar una salida del tipo de cambio fijo, que terminó siendo mucho más costosa que si hubiera ocurrido antes (Stiglitz, 2002; Ocampo, 2003). Es decir, estas tres miradas responsabilizan al FMI de cosas muy distintas: de haber dejado solo al país, de actuar de manera endeble y, la tercera, de haber intervenido de forma funesta. Igualmente, lo que estas explicaciones no indagan es por qué, si la responsabilidad del FMI fue tan importante como indican, otros países de la región no sufrieron las mismas consecuencias, ya sea con respecto al comportamiento del Fondo o a la caída de sus economías, del mismo modo en que lo fue el caso argentino.<sup>20</sup>

<sup>19</sup> Para un análisis de las diferencias económicas de las dos crisis de la convertibilidad y su dispar resolución, ver Zicari (2014c; 2016c).

<sup>20</sup> Una discusión al respecto puede encontrarse en Becker (2003) y en Meltzer (2003). Con respecto a una evaluación interna posterior por parte del propio FMI para el caso argentino ver FMI (2004; 2006).

Cuadro 3

**Desembolsos, pagos y saldos netos de FMI con Argentina, 1990-2001 (en millones de dólares)**

Año	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Desembolsos del FMI	458	418	804	1.586	893	2.317	788	433	0	0	2.064	10.619
Pagos al FMI	731	1.035	877	378	423	475	426	469	682	827	1.453	1.631
Desembolsos netos	-273	-617	-73	1.208	470	1.842	362	-36	-682	-827	611	8.988

Fuente: Brenta (2008:505).

Por otro lado, y como cuarto tipo de interpretación, debemos tomar en cuenta una de las más populares durante la crisis y que fue utilizada principalmente por parte del discurso periodístico y por muchos de los protagonistas, hegemonizando las categorías de comprensión del proceso por ese entonces. En este caso, nos referimos a las explicaciones que han responsabilizado de manera total y absoluta de la debacle de 2001 a la clase dirigente del país, más puntualmente «a los políticos». Aquí, por ejemplo, se ha señalado:

... en el país de los argentinos, la República fue secuestrada y reemplazada por una partidocracia madurada al amparo del clientelismo, el derroche de los dineros públicos y una corrupción imposible de acotar en la medida en que los jueces dependían, en términos de su nombramiento y eventual remoción, de la clase política. No hemos llegado, pues, a este nivel de postración por el neoliberalismo, la convertibilidad o el capitalismo, sino por la incompetencia de los dirigentes (Massot, 2002:8).

Para este tipo de miradas, entonces, es fácil explicar el derrumbe político y económico, el grito de «que se vayan todos», el odio contra la clase política, la crisis de representación y la debilidad del Estado, saqueado y endeudado por el excesivo «gasto político», utilizado para mantener a los grupos dirigentes. Así, como vemos, el esquema utilizado es ciertamente maniqueo y se remite a utilizar tácitamente la interacción de dos tipos de actores, muy distintos entre sí. Por un lado, «los políticos», descritos como una clase totalmente homogénea y cerrada sobre sí misma («la partidocracia»), corrupta, inútil, sin diferencias internas ni valores o ideologías, que se garantizaría su impunidad por el solo hecho de pertenecer a ella; en la que todos sus miembros son movidos por los intereses inmorales y un afán de lucro insaciable, deseando solo llegar al Estado para obtener todos los beneficios o prebendas posibles, ya sean estas legales o ilegales. Mientras que, por otro lado, se encontraría «la gente», una categoría difusa que es representada como un colectivo de individualidades sin conexiones entre sí, carente de intereses, ideologías o conflictos, y como una suerte de gran «bella alma» hegeliana: un agente que se ve a sí mismo como noble, inocente, frágil y desinteresado, y que no tendría otra intención más que vivir dignamente, pero que «los políticos» empeñados en enriquecerse y robar se lo impedirían, sometiendo

al país en la miseria y la debacle. Con lo que, finalmente, «la gente» no tendría ningún tipo de incidencia o responsabilidad en el proceso que le toca vivir.

Una explicación como la anterior es habitual en momentos de crisis y desamparo, y es también una de las preferidas por el pensamiento político neoliberal —el dominante por aquella época—, en el cual se busca separar tajantemente «la política» —considerada una actividad vil, espuria y arbitraria— de «la técnica» —vislumbrada como objetiva, neutral y científica—, y en la que suele esconderse solapadamente también, detrás de su discurso contra «los políticos» (hermano del discurso «anti-corrupción»), el combate acérrimo contra toda forma de intervención estatal. Los problemas que arroja este tipo de explicación son muchos.

Por comenzar, debemos decir que las dos clases de actores que utiliza esa tesis y el conflicto central que establece entre ellos («la gente» versus «los políticos») es sumamente pobre e incapaz de explicar, por ejemplo, por qué no siempre esas mismas sociedades sufren crisis o colapsos. Por supuesto que hay líderes políticos con mayor capacidad que otros para conducir y gobernar (y que hay también otros que cometen ilícitos), pero apelar simplemente a la mayor o menor «suerte» de una sociedad con respecto a los dirigentes que «le tocan», como suelen hacer quienes usan este tipo de mirada, no tiene solo los enormes problemas de generalizar algunas pautas de comportamientos o casos puntuales y de desvincular a los elencos políticos que lideran los procesos históricos de las mismas sociedades que los encumbran, sino también el de perder de vistas factores estructurales y causales que juegan un peso descollante en cualquier crisis. A su vez, estos esquemas desresponsabilizan con mucha facilidad al grueso de los actores sociales y a todos aquellos que apoyaron (y votaron) los programas económicos y políticos que esos dirigentes ejecutaron y que luego terminaron por desembocar en un colapso. Por ejemplo, es difícil pensar que sin el altísimo grado de respaldo social con el que contó la convertibilidad, la misma hubiera durado tantos años, del mismo modo en que hubiera resultado difícil pensar que la misma podría seguir funcionando sin todas las consecuencias negativas que ella implicaba y que fueron parte de la crisis (alto desempleo, bajos salarios, aumento de las desigualdades, sobreendeudamiento, etc.). Además, también es difícil para quienes defienden este tipo de mirada explicar por qué, cuando se realizaron las elecciones siguientes a la crisis en 2003, no hubo un recambio abrupto de la dirigencia política, sino uno muy acotado en el que de modo irónico prácticamente «se quedaron todos». Por último, debemos decir que las interpretaciones que apelan a un esquema «anti-político» terminan por ser peligrosas en el largo plazo, no sólo porque suponen que la desideologización es una virtud, sino porque cualquier intento de anular los debates y la «política» puede ser propenso a las intervenciones

autoritarias o a formas que acoten los mecanismos democráticos de resolución de las diferencias: sólo con mayor «política» —es decir, con más deliberaciones, ideologías y discusiones— las sociedades se organizan de mejor modo, refuerzan sus instituciones y trazan sus destinos de manera más transparente y con mayor participación.<sup>21</sup>

Sin apartar la mirada de las elites, hay varios planteos que centran sus análisis más que en «los políticos» como una generalidad, haciéndolo más precisamente en el papel desempeñado por los principales partidos políticos durante la crisis, ya que fueron quienes tuvieron a los elencos gobernantes —y por ende, mayor responsabilidad—, atribuyendo la raíz de los problemas tanto a la Alianza como al peronismo.<sup>22</sup> En un caso, quienes ponen el acento en el gobierno de la Alianza apelan al clásico marco epistémico de la sociología política para analizar al sistema político y a sus componentes: las estrategias partidarias, los actores gubernamentales y sus elencos, los recursos institucionales, los métodos de intervención y, sobre todo, los estilos de liderazgos. Así, entienden que el principal determinante de la crisis fueron las propias contradicciones internas de la Alianza, la cual fue una coalición electoral formada solo para ganar las elecciones, pero que «no llegó a transformarse en verdadera coalición de gobierno» (Serrafero, 2002: 26-27).

En este caso, se trata de señalar los problemas que implicó la formación de la Alianza una vez que esta llegó al gobierno, dadas las notables asimetrías en sus dos principales socios. Por ejemplo, se señala que el Frepaso perdió la provincia de Buenos Aires y la UCR obtuvo el puesto de presidente en un país de larga tradición presidencialista, lo que se tradujo en un gabinete claramente desbalanceado: el Frepaso solo tuvo dos ministros (de un total de diez), ocho secretarías (de 42) y cuatro subsecretarías (de 58) (Ollier, 2001: 159). A su vez, estos desequilibrios se volvían más importantes si se tiene en cuenta la falta de un liderazgo indiscutido en la Alianza y los *estilos de conducción*, permanentemente individualistas, de quienes debían cooperar para ganar eficacia: Fernando De la Rúa y Chacho Álvarez. Uno, proveniente del sector más conservador de un viejo partido de centro, que se sentía a gusto con los acuerdos bipartidistas, y era dueño de «un dispositivo para no decidir», mientras que el otro, había crecido en un joven partido que se fogueó a base de criticar a la «vieja política» y que realizaba, de manera excesivamente audaz, una fuerte «apuesta coyunturalista [par]a hacer de cada circunstancia una oportunidad» (Novaro, 2002:24). Con ello, los incentivos para el trabajo conjunto fueron relegados en pos de estrategias de supervivencia individuales: mientras De la Rúa apostaba por concentrar el poder

<sup>21</sup> Este tipo de miradas también se encuentran en Camarasa (2002), Di Mauro (2003), Nabot (2011) y Di Matteo (2011). Una buena crítica a ellas en Mocca (2002).

<sup>22</sup> En este párrafo, como también para las interpretaciones que llamaremos «institucionalistas» más adelante, seguimos a Bovencchi (2006).

y subordinar a todos detrás de sí, Álvarez no podía dejar apagar su propia estrella, por lo que, con el escándalo de las sospechas de sobornos en el Senado, fue la ocasión perfecta para que ambos estilos colapsen: si Álvarez quiso aprovechar la oportunidad para relucirse y presionar para reconfigurar el juego de poder, De la Rúa leyó en ello una amenaza directa a su propia persona por parte del vicepresidente, amén de un riesgo para mantener el sistema de pax y gobernabilidad con el peronismo; con lo que era inevitable que el quiebre entre ambos llegara y que este dejara herida a la Alianza. A su vez, con el agotamiento de la gestión de Machinea, De la Rúa, nuevamente, en vez de buscar el respaldo partidario, ya sea en la coalición o en la propia UCR, decidió doblar la apuesta individual —primero con López Murphy y luego con Cavallo—, atando su suerte a este último y al apoyo de los mercados financieros en una visión fanática por agradecerlos al realizar ajustes sistemáticos, con el único fin de disminuir el riesgo país. Sin embargo, aún en lo peor de la derrota electoral, tampoco De la Rúa encontró un incentivo para refugiarse en los partidos que lo encumbraron, actuando «como si nada hubiera ocurrido» y en una actitud «autista» (Serrafero, 2002: 33). De allí que, una situación económica sin respuestas y una política totalmente empantanada serían un coctel mortal, el cual debía asumir De la Rúa en la propia soledad que había sabido construir: ya no existía sobre el final de su mandato una coalición o partido que se molestaran en sostenerlo.

Es decir, para estas interpretaciones, finalmente, el principal problema fueron los estilos de liderazgo en la Alianza, especialmente el de De la Rúa, que fue sumamente desacertado para los tiempos de una coyuntura tan vertiginosa como la de 2001; este prefirió dejar diluir la Alianza para concentrar poder en su entorno y «mantuvo relaciones más conflictivas que cooperativas» con su propio partido (la UCR) y con su titular (Alfonsín) (Serrafero, 2002:47), generando un presidente con un tipo de «conducción débil» (Degiusti, 2010). No obstante, el principal acierto de este tipo de posturas a veces termina por convertirse en su peor falencia. Es innegable que las formas de liderazgo y de interacción estratégicas de las elites son importantes y que el poder del protagonismo individual tiende a aumentar en coyunturas críticas, pero no es posible centralizar un proceso tan amplio y complejo como el de 2001 sólo en esto, presentando la dinámica de la crisis como una coyuntura excesivamente fluida y diluyendo otros entramados de peso, en la cual el comportamiento de algunos actores tiende a ser representado como un minué o una comedia de enredos entre las elites partidarias —e incluso, de individuos—<sup>23</sup> en descuido de estructuras más profundas,

<sup>23</sup> Jozami (2004:141) hace referencia a la analogía de Trotsky sobre las tres grandes revoluciones de la modernidad —la inglesa, la francesa y la rusa— y el rol de los respectivos liderazgos en ellas (Carlos I, Luis XVI y Nicolás II), comparando los tres casos con la ineptitud y debilidad de De la Rúa. Un señalamiento similar se puede encontrar en Fernández Meijide (2007:226). También se ha puesto en duda la «salud mental» de Cavallo. Ver Tenenbaum (2004:200-201).

como puede ser el terreno económico, el internacional o la acción condicionante de otros actores sociopolíticos.

Con respecto al rol ocupado por el peronismo, el tipo de explicación más bien apela a una clave casi metafísica, en el cual este es un partido que no sabe ocupar un rol por fuera del gobierno central (Acuña, 2008). Así, según el tipo de mirada que responsabiliza al peronismo por lo ocurrido en 2001, hay tres elementos sobre los que se lo acusa. El primero es el de haber tenido un manejo fiscal irresponsable en las provincias donde gobernaba y el de haber emitido las cuasi-monedas o bonos provinciales, lo que obligaba al gobierno central a asistirlos permanentemente. Esto fue muy notorio, según esta visión, en la provincia de Buenos Aires y en el estado patrimonial de su banco provincial.<sup>24</sup> En segundo lugar, se lo acusa de haber sido una «oposición destructiva» en el Parlamento, sobre todo en el Senado, donde tenía mayoría y quórum propio. Por ejemplo, se ha destacado:

...junto con un sistema electoral que sobre-representa las provincias en las que el voto del PJ está concentrado, esta ventaja comparativa en el acceso y uso de los recursos públicos consolida el control peronista sobre la mayoría de las provincia y municipios aun cuando los no-peronistas controlan la presidencia. Como resultado, los presidentes no peronistas tienen a enfrentar bloqueos políticos y débiles coaliciones de apoyo cuando esto se combina con la mayor capacidad del peronismo para controlar la movilización social, se explica por qué los presidentes no-peronistas no finalizan sus mandatos (Calvo y Murillo, 2005:208).

Por último, se acusa al peronismo, sobre todo al poder bonaerense de Duhalde y Rucakuf, de haber orquestado un «golpe institucional» contra el gobierno de la Alianza, siendo el responsable de los saqueos que le pusieron fin; el principal argumento de esto es que, una vez caído De la Rúa, los saqueos terminaron inmediatamente, lo cual señalaría que no fueron provocados por «el hambre», puesto que era imposible que terminara solo con su renuncia.<sup>25</sup> Sin embargo, estos tres elementos no parecen ser muy acertados en varios sentidos. Con respecto al primer punto, no es fácil respaldar lo que se imputa, puesto que los déficits provinciales de las provincias peronistas no fueron mayores a los de las provincias gobernadas por el radicalismo y tampoco los déficits estuvieron alejados de los valores que tuvieron durante el gobierno de Menem o, incluso, del registrado por el mismo gobierno de la Alianza. En muchos casos, paradójicamente, los déficits provinciales

<sup>24</sup> Ver un trabajo donde se repasa y desmiente puntillosamente estas acusaciones (Sosa, 2003).

<sup>25</sup> Ver por ejemplo, «De la Rúa: Aznar me avisó que Duhalde le anticipó que sería presidente cuatro meses antes de mi renuncia» *Perfil* (27/05/2007). Curiosamente, en la causa judicial que investigó la existencia de un «complot» contra De la Rúa, varios miembros del gabinete de la Alianza (como Bullrich y Cavallo) señalaron a Alfonsín y otros miembros de la UCR como los artífices del mismo. Ver «Causa 348/2002: N.N. s/ infracción ley 23.077», Fjs. 475-478 y 554-556; también Zicari (2016a).

se debieron a la falta de los fondos enviados desde el poder central y los sucesivos recortes que este aplicó (algo recurrente durante 2001). Como a su vez, la emisión de las cuasimonedas (realiza por provincias peronistas como radicales), tan criticada en su momento, sirvió para evitar que la recesión fuera todavía mayor (ya que evitó recortes mayúsculos) y fue una medida imitada, irónicamente, también por la Alianza a nivel nacional con los Lecops. El segundo punto también es problemático, puesto que un estudio de *la tasa de aprobación parlamentaria* de las medidas solicitadas por el Ejecutivo durante el gobierno de la Alianza, verifica que esta no fue baja si se considera el tipo de composición del Congreso. Por ejemplo, los dos últimos años de mandatos de Alfonsín y Menem tuvieron tasas de 33,66 por ciento y 39,63 por ciento, respectivamente, cuando la Alianza tuvo 38,75 por ciento en condiciones similares (Calvo, 2013: 417). Por su parte, es preciso recordar que el peronismo prestó el quórum y su apoyo a muchas leyes, aún a las menos convenientes a sus intereses (como los recortes en las asignaciones de la coparticipación provincial) o a las más polémicas (como la ley de reforma laboral, el déficit cero, los «superpoderes» de Cavallo o el estado de sitio).

Finalmente, el tercer punto, el que acusa al peronismo por los saqueos, es un punto sin dudas problemático, porque los saqueos, valga la pena recordarlo, se iniciaron en provincias radicales: primero en Mendoza (el jueves 13) y luego en Entre Ríos (el sábado 15), y no tuvieron lugar en otras provincias, aún las peronistas, por más intentos que se hubieran realizado (como en Santa Fe o la misma Buenos Aires hasta antes del día 19). También vale pena recordar que estos no terminaron con la renuncia de De la Rúa, sino que continuaron durante todo 2002 y una parte de 2003, en municipios y provincias tanto del peronismo como del radicalismo (e incluso se produjeron también en Uruguay), señalando que son un fenómeno mucho más complejo y difícil de explicar que la simple «orquestración», sino que parecen ser una forma de protesta y lucha popular más que la simple manipulación política. Es decir, es necesario tener presente que no es suficiente «liberar zonas» para derribar un gobierno y tampoco para producir sucesos como los de diciembre de 2001;<sup>26</sup> hay principios de acción sociológica, política e histórica que escapan a los aparatos partidarios y que no pueden ser reducidos a estos.<sup>27</sup> Por último, debemos decir que el peronismo no fue el principal culpable de varios de los sucesos que hicieron que la Alianza dilapidara su capital político y que su gobierno colapsara, sino que fue responsabilidad de la propia Alianza: la renuncia de Álvarez, el mal manejo con respecto a las sospechas de sobornos en el Senado, la variada gama de ajustes propuestos por la Alianza,

<sup>26</sup> Por ejemplo, Menem sufrió saqueos en enero y febrero de 1990 (en provincias gobernadas por el peronismo) y eso no implicó poner fin a su mandato, sino que incluso, luego de ello, logró gobernar durante diez años más.

<sup>27</sup> Los argumentos para desmentir que los saqueos fueron armados se pueden encontrar en Zicari (2018).

la brutal derrota electoral en octubre de 2001 con el «voto bronca» o la implantación del corralito. El peronismo, por supuesto, fue un actor fundamental del proceso, y por ende tiene responsabilidades, pero no por ello estas últimas deben exagerarse.

Un séptimo tipo de explicación, más que detenerse en analizar a los diferentes actores sociales en particular, lo que señala es que el tipo de vinculación que los mismos pueden ofrecer se encuentra *institucionalmente* mal fundada a nivel de base, por lo cual, no es de extrañar que sucesos como los de 2001 ocurran. En efecto, hay una serie de trabajos que, desde la ciencia política institucionalista y el derecho, responsabilizan a la arquitectura institucional argentina por la crisis, indicando que hay varios elementos que impiden una acción gubernamental eficaz. Por un lado, estas miradas indican que, en el juego político, con un sistema presidencial, bicameral y de numerosos gobernadores provinciales, se induce a la fragmentación y se multiplican las formas de veto para las decisiones. Así, bajo esta lógica, el tipo de instituciones políticas y fiscales federales no sólo otorga demasiados factores de constreñimiento que impiden consensos, sino que induce al cortoplacismo como «estrategia natural», diluye las responsabilidades y le quita incentivos al trabajo colaborativo, solo sujeto al «intercambio miope y oportunista de dinero por votos» en el Parlamento (Tommasi, 2002: 14-16). Por lo que, en general, se tiende a imponer como meta y regla de política institucional «el juego de la gallina», en el cual ningún actor se muestra dispuesto a ceder, dado que «otro rescate del FMI era una expectativa de rutina», alentando a que ningún grupo preste atención «a las consecuencias globales de largo plazo» de sus acciones (Waisman, 2003: 222-223). A su vez, con esta debilidad institucional, traducida en una también baja rendición de cuentas gubernamental (*accountability*), se favorece la existencia de corrupción, el clientelismo y colusión de intereses públicos y privados, lo que mina la confianza externa para obtener financiamiento, ya que hay actores institucionales, como los gobernadores provinciales, con la «envidiable posición de no tener responsabilidades por la recaudación de una parte muy importante del ingreso que gastan» (Waisman, 2003: 223-224). Es decir, hay un desacople fundamental entre gasto, responsabilidades y capacidad institucional para poner obstáculos. Todo estos factores, en una coyuntura recesiva que tendió a reducir la recaudación fiscal, y por ende el «botín a repartir», terminó siendo explosiva dada la dinámica institucional, considerando sobre todo que la Alianza no contaba con el control del Congreso.<sup>28</sup> Ahora bien, el problema básico de este tipo de visiones es que, más que explicar una crisis excepcional como la de 2001, lo que deberían hacer es fundamentar por qué las crisis no son la regla, no sólo en la Argentina, sino en el mundo, porque todas las Repúblicas, democracias y países federales

<sup>28</sup> Estas visiones también se encuentran en Faucher y Armijo, 2003 y Manzetti (2003).

cuentan con múltiples actores de veto, controles cruzados así como instituciones similares a las argentinas. Es decir, si la base institucional y sus reglas fueron un problema que convirtió a la crisis en algo inevitable, no se entiende, entonces, por qué hay mandatarios que pueden finalizar sus gobiernos, evitan los desbordes —aún en recesión— o son revalidados con los votos, como también no explican por qué habría mandatarios interesados en lograr superávits fiscales y no toman deuda aún cuando pudieran. Con lo cual, al abordar sólo elementos de arquitectura institucional parecen que analizan estructuras sin historia, en una pesadilla determinista sin escapatoria.

En una dirección diferente a las anteriores, y en octavo lugar, están las interpretaciones que abordan al 2001 no tanto por los elementos y actores previos, sino por las subjetividades y nuevas formas de acción colectiva que emergieron de ese proceso. En este caso, nos referimos a la gran cantidad de autores y publicaciones que han intentado trabajar el complejo campo de las «clases medias». En efecto, a pesar de las diferentes definiciones y formas de aproximarse al problema de los llamados estratos medios urbanos, en varios marcos analíticos se ha puesto un especial esfuerzo por entender al 2001 como una suerte de «17 de octubre de la clase media» (Adamovsky, 2012), es decir, un suceso donde el protagonista excluyente fue, no ya la clase obrera tradicional como en 1945, sino los grupos medios. De esta manera, los cacerolazos previos y posteriores al 2001, la crisis de la empresa *Aerolíneas Argentinas*, la desilusión de recambio político que representó la Alianza, la pauperización de los ingresos, la falta de transparencia de «los políticos», el «voto bronca», así como los fenómenos asamblearios después de la caída de la Alianza se convirtieron en una de las principales líneas de investigación sobre el periodo. Es esto lo que han tratado de abordar al estudiar fenómenos nuevos como «el que se vayan todos», el movimiento de protesta de los ahorristas o el grito de alianza policlasista de «piquete y cacerola, la lucha es una sola» (Falleti, 2012; Barros, 2005; López y Romero, 2005; Minujin y Anguita, 2004; Icart y Schilman 2005; Wortman *et al*, 2003). Si bien esta línea de investigación, sin duda, es imprescindible y ha generado mucho interés, también es cierto que no ha logrado evadirse de dos importantes problemas. El primero es de tipo teórico, ya que en ningún caso se logra formar una definición o conceptualización robusta de la insalvable categoría de «clases medias». El segundo es empírico, porque no logra ser claro, aún cuando se acepte alguna definición de «la clase media», cómo distinguir a esta «nueva subjetividad social» de otras, sus combinaciones o siquiera entenderla como un actor homogéneo o plenamente constituido. No se vislumbran las diferencias nítidas que tuvo «la clase media» de otros estratos sociales o grupos con respecto a las que, se atribuye, fueron las características que la identificaban («voto bronca», «asambleas barriales», unirse tras el «que se vayan todos»), ya que grupos obreros u otros de bajos y hasta

de altos ingresos actuaron de forma similar, como tampoco logra esbozarse un marco explicativo que justifique por sí mismo porqué las clases medias fueron el actor excluyente durante el proceso de la crisis (periodización, objetivos, formas de intervención, porqué su protagonismo fue tan acotado en el tiempo, etc.) sin entrelazar su vínculo con otros grupos y porqué, igualmente, perdieron relevancia posteriormente como «subjetividad».

Otro tipo de marco interpretativo que se ha presentado para entender 2001 es aquél que ha intentado verlo como un proceso plenamente histórico. En este caso, la lógica propuesta no apela a un actor o estructura determinante, sino al tipo de secuencias surgidas por las decisiones tomadas y sus efectos, creando en cada caso procesos *sui generis*, y que fueron, en última instancia, los que actuaron compositivamente en una continuidad compleja y múltiple. La tesis básica de este tipo de miradas podría resumirse en afirmar que cuando la Alianza asumió, en diciembre de 1999, no estaba escrita —de ningún modo— la explosión de diciembre de 2001, sino que fue la acción de sucesos contingentes, de derivaciones inesperadas —propias de la intervención de múltiples sujetos a la vez— y que repercutieron en diversos planos de manera desigual y combinada, los que conformaron la crisis. Con lo cual, en lo que se pone foco es, así, en la mutua interacción entre escenarios —las condiciones contextuales— y los actores —un multifacético aquelarre de grupos—, como a las decisiones, consecuencias y recursos desplegados en cada caso. Por lo que no hay ningún determinante principal, sino una lógica colectiva historizada, que terminó por diluir el consenso social y debilitar la capacidad de control del gobierno, tanto en el plano económico como político, señalando una larga lista de actores y eventos que se resolvieron de un modo, pero que podrían haberse resuelto de otro, entendiendo a la historia como una red y no como un sendero de vía única. Por ejemplo, se señala:

El vicepresidente podría no haber renunciado, o podría haberlo hecho sin conservar a su partido dentro de la Alianza, pero optó, aferrado a su disposición —aunque decreciente— a cooperar con el presidente, por retirarse de manera ambigua y por continuar trabajando para influir sobre la marcha del gobierno, con lo cual reforzó la percepción presidencial de que operaba para reducir su poder y las expectativas negativas de la opinión pública, los actores financieros y los propios dirigentes políticos, acerca de la marcha del gobierno (Bonvecchi, 2006:533).

Del mismo modo, se señala que la Alianza podría haber diseñado un primer plan fiscal que no cortara la incipiente recuperación en curso, que podría no haber tenido, durante marzo de 2001, tres ministros de economía (puesto que esto hizo subir mucho el riesgo país por la desconfianza) o, por ejemplo, se podrían haber manejado de otro modo los «rumores anti-inversores» (temores ante la «convertibilidad ampliada» de Cavallo, la

internación de De la Rúa en julio, los dichos de Alfonsín sobre dejar de pagar la deuda, etc.), que sumaron debilidad política y económica, conjugando distintos tipos de situaciones que fueron los que construyeron la crisis (Gervasoni, 2003). Igualmente, a pesar del enorme cuidado que guarda este tipo de interpretación por no caer en determinismos y de señalar siempre las alternativas posibles de los diferentes momentos que constituyeron la crisis, hay dos puntos que son descuidados con mucha facilidad. El primero, es que, al esforzarse enormemente por presentar al proceso como un «campo abierto», la visión que se termina por dibujar de 2001 resulta demasiado libre, sin considerar los duros problemas estructurales que hicieron cada vez más estrecho el margen de acción para evitar el colapso final; si bien ningún proceso histórico nace ya determinado y totalmente cerrado, no son posibles de negar tampoco los condicionamientos con los que cuenta y que estos autores parecen no considerar. En segundo lugar, quienes adscriben a este tipo de explicaciones, a pesar de buscar presentar las opciones barajas por varios actores del proceso, en ningún caso consideran la capacidad de acción de los grupos por fuera de las elites gubernamentales o económicas —como pueden ser los piqueteros, los grupos medios, los sindicatos, etc.—, los cuales tuvieron un rol fundamental en los sucesos del 2001, lo cual termina por empobrecer sus planteos.

Finalmente, el décimo tipo de explicación sociopolítica de la crisis es aquella que ha apelado a entender al 2001 argentino como una «crisis de hegemonía». En efecto, para varios analistas la crisis que culminó con la renuncia de De la Rúa debe explicarse en términos principalmente políticos, es decir, en función de las relaciones de poder y conflicto que establecieron los distintos grupos y clases entre sí, recurriendo, en este caso, generalmente a la terminología gramsciana para hablar de una «crisis orgánica». Para estos autores, lo que fue un exitoso tipo de reconstrucción hegemónica por parte del menemismo había entrado en un progresivo proceso de debilitamiento al asumir la Alianza (por ejemplo, con el incremento de la protesta piquetera, la ruptura del bloque del capital concentrado, las mayores dificultades para obtener el financiamiento externo, la pérdida de la eficacia disciplinante del discurso neoliberal, etc.), existiendo fuertes contradicciones estructurales que impedían dar respuestas eficaces para detener dichos debilitamientos, especialmente por el agotamiento de la convertibilidad y del tipo de régimen de acumulación ligado a ella.<sup>29</sup> Sin embargo, las diferentes crisis parciales en los subniveles del sistema hegemónico (régimen

---

<sup>29</sup> Por ejemplo, se explica: «Era inherente al nuevo modelo de acumulación una contradicción entre las necesidades del proceso de valorización y las necesidades de legitimación de este. Esta contradicción tendió a resolverse por medio de mecanismos coercitivos de producción de consenso negativo (amenaza hiperinflacionaria, fragmentación de la clase obrera, alto desempleo), que dio lugar a lo que denominamos una hegemonía débil. Desde este punto de vista, diciembre de 2001 debe entenderse como el estallido de esa contradicción que solo puede explicarse por el fracaso de los mecanismos coercitivos» (Piva, 2007:75-76).

político, régimen de acumulación, régimen institucional, etc.), sumados al crecimiento de la intensidad de la beligerancia de los actores para defender sus propios intereses (clases subalternas, clase política, corporaciones empresariales, etc.), marcaron una fragmentación muy rápida del orden dominante, potenciando lo sucedido en un plano para afectar a los otros (lo económico, lo político, lo social, lo externo, lo institucional, etc.). De este modo, se estableció una situación cada vez más descontrolada que retroalimentó la confrontación y disolvió la legitimidad del orden social, llevando a una pérdida total del consenso hasta entonces logrado, expresado esto en la feroz crisis del Estado, garante último del orden social imperante. Es decir, se produjo una clara y acelerada disolución de la dominación existente, lo que suelen llamar una «descomposición hegemónica», en pos de un conflicto político creciente y cada vez menos manejable. De allí que las impugnaciones de los sectores populares ganaran peso, la pérdida de legitimidad del sistema se agudizara (discurso anti-político, «voto bronca», el grito de «que se vayan todos») y la capacidad gubernamental de dar respuestas que compatibilizaran los distintos intereses en disputa se esfumara, creando una situación lista para estallar. Es ello lo que ocurrió en diciembre de 2001, cuando el cóctel fatal de conflictos entre los distintos subniveles del sistema de dominación hegemónica explotó, dejando como saldo una crisis de gobernabilidad sin precedentes y la «tarea» de replantear hacia el futuro un nuevo sistema hegemónico.<sup>30</sup>

De esta manera, y para resumir todas las interpretaciones repasadas, vemos que se ubica a una gran multiplicidad de actores y de lógicas colectivas para entender los conflictos centrales de 2001: desde los problemas de liderazgo en la Alianza hasta el comportamiento del FMI y la política exterior norteamericana, pasando por los sectores medios, el quiebre en los grupos económicos concentrados hasta la dinámica interna del peronismo y de las clases subalternas, sin dejar de lado el modo de vinculación institucional e histórica que conjugaba a los actores, así como también el conflicto político que los entrelazó a todos ellos. Es decir, notamos tipos de explicaciones bien distintas a aquellas que solo abordan el terreno económico, para darles un protagonismo excluyente a los actores sociopolíticos como principales motores de la crisis. Así, si pensamos el delicado terreno económico e internacional del periodo y lo complementamos con aquella famosa afirmación de Marx de que los hombres son los que hacen la historia, pero no bajo el modo ni las circunstancias elegidas por ellos, sino en circunstancias complejas que los exceden, podemos volver a lanzar nuevas preguntas sobre los tipos de vinculación entre los terrenos que constituyen nuestro pasado y, con ello, problematizar mejor nuestro presente.

<sup>30</sup> Este tipo de explicaciones puede encontrarse en Bonnet (2008), Cantamutto y Wainer (2013), y Pucciarelli y Castellani (2014).

## Conclusión. Un balance crítico para el 2001 argentino

Todo lo grande, está en medio de la tempestad

Martín Heidegger

A lo largo de este artículo hemos intentado reconstruir las principales miradas y matrices analíticas que se han ofrecido sobre el 2001 argentino, presentado sus argumentos y premisas, como a su vez intentado problematizar algunos de los elementos puestos en discusión. Sin duda, la crisis de 2001 fue un proceso complejo y variado que no abarcó un solo nivel, ni tuvo, mucho menos, un solo determinante, a pesar de que, como hemos visto, hay varios autores que se empeñan en explicar 2001 de modo mono-causal. La caracterización de la crisis abarcó una larga serie de formas y definiciones sobre la misma: como una «crisis fiscal», una «crisis institucional», una «crisis de acumulación», una «crisis bancaria», una «crisis política» (hegemónica/orgánica), una «crisis externa», una «crisis cambiaria», una «crisis de gobernanza», una «crisis estructural», una «crisis del modelo», una «crisis de expectativas», una «crisis de coyuntura», etc. El proceso, según repasamos, presentó explicaciones dispares y de todo tipo, pero que, creemos, deben esforzarse más por escapar de las dicotomías simples como estructura y coyuntura, interno y externo, «arriba» y «abajo», o problemas económicos versus problemas políticos. A su vez, también se hizo mención a diversos ciclos históricos, algunos que emparentan 2001 con la Revolución de Mayo de 1810, el golpe de 1976, las reformas iniciadas en 1989, hasta otras que simplemente señalan una mala coyuntura iniciada en 1998. En este sentido, la tarea de pensar la historia, si bien puede facilitarse al recurrir a modelos y esquemas, no puede resumirse solo a eso, sino que es necesario entenderla como la compleja combinación de variadas dimensiones de una misma realidad social multifacética. Por tanto, no pueden admitirse solo los determinismos, como tampoco las propuestas que diluyen los ciclos de media y larga duración, ni tampoco a aquellos que descuidan las estructuras sociales más profundas o la propia fuerza intempestiva de la historia.

Las crisis, en ciencias sociales en general, suelen ser un terreno sumamente fértil, no sólo para evaluar los marcos teóricos o epistemológicos, sino también porque ponen al desnudo la emergencia de fenómenos, procesos o actores que, aunque no hayan tenido mucha visibilidad de manera previa a que se desataran los grandes conflictos, pueden ganar un peso fundamental al conjugarse con otras lógicas en contextos sumamente cambiantes. Por ejemplo, durante la Revolución Mexicana de 1911 las elites descuidaron casi totalmente el poder y las capacidades que pudieran tener los campesinos al inicio de la misma, sin embargo, estos terminaron por volverse las fuerzas principales y quienes dieron la identidad característica al proceso, ya que los mecanismos de pertenencia de las comunidades campesinas contaron con un poder que había permanecido invisibilizado hasta entonces.

Así, en muchos casos, las crisis pueden terminar por cristalizar fuerzas no advertidas y desatar procesos inesperados, en los cuales ocurren acontecimientos sin historia, puesto que no son posibles de prever y que implican dislocaciones temporales, produciendo cortes abruptos y cambios extemporáneos en las relaciones de fuerza y en las dinámicas previas. Por ello, los años de penuria son momentos en los que todo lo que se creía sólido se desvanece en el aire y también son tiempos de reacomodos en los que nacen nuevos vientos. De allí, que es necesario entender al 2001 argentino como un proceso que diluye los marcos disciplinarios tradicionales y fuerza a pensar las formas de conjugación histórica más allá de los mismos. En cualquier proceso se entrelazan, al punto de ya no poder distinguir entre un nivel y otro, los imaginarios, la estructura social, la economía, los acontecimientos políticos y las ideas, porque, por definición, la historia articula todas las dimensiones, sus secuencias y ciclos. Una crisis tan profunda como la de 2001, entonces, con todas sus marcas y problemas, de ningún modo debe ser reducida sólo a una de sus dimensiones, sino al contrario. Al abrir, complejizar y contextualizar su curso, tendremos una mejor comprensión del proceso y, con eso, un mejor entendimiento de cómo opera la fuerza de lo histórico-social.

### Referencias bibliográficas

- Acuña, Miguel** (2008). *El corralito populista. De Perón a los Kirchner*. Buenos Aires, Emecé.
- Albrieu, Ramio y José Fanelli** (2008). «¿Stop-and-go o go-and-fail? Sobre aceleraciones, crisis e instituciones en la Argentina», *Desarrollo Económico* n° 170.
- Altamira, Jorge** (2002). *El Argentinazo. El presente como historia*. Buenos Aires, Ediciones Rumbos.
- Arisó, Guillermo y Gabriel Jacobo** (2002). *El golpe S.A. La guerra de intereses que estallo en el 2001 y dejó al país en ruinas*. Buenos Aires, Grupo Editorial Norma.
- Armagno, Daniel y García Fronti** (2004). «Monitoreo bancario. Impacto de utilizar alerta temprana en la función de peritada del Banco Central. Caso Argentina 2001» en AA. VV., *Aspectos financieros de la crisis argentina 2001*. Buenos Aires, Omicron System.
- Aronskind, Ricardo** (2007). *Riesgo País. La jerga financiera como mecanismo de poder*. Buenos Aires, Capital Intelectual.
- Aronskind, Ricardo y Jorge Schvarzer** (2002). «Perspectivas para la economía argentina hacia el 2012. Miradas (ortodoxas) antes del derrumbe», *Cespa, Nota Técnica* n° 14.
- Artana, Daniel, Ricardo López Murphy y Fernando Navajas** (2004). «La crisis económica argentina» en Daniel Artana y James Dorn, comps., *Crisis financieras internacionales- ¿Qué rol le corresponde al gobierno?* Buenos Aires, Fiel.
- Azpiazu, Daniel**, comp. (2002). *Privatizaciones y poder económico. La consolidación de una sociedad excluyente*. Buenos Aires, UNQ.
- Barros, Rodolfo** (2005). *Fuimos. Aventuras y desventuras de la clase media*. Buenos Aires, Aguilar.
- Basualdo, Eduardo** (2003). «Las reformas estructurales y el Plan de Convertibilidad durante la década de los noventa. El auge y la crisis de la valorización financiera», *Realidad Económica* n° 200.

- Basualdo, Eduardo** (2006). *Estudios de historia económica argentina. Desde mediados del siglo XX a la actualidad*. Buenos Aires, Siglo XXI.
- Becker, Joachim** (2003). «La reciente crisis financiera en Argentina, Brasil y Uruguay. Análisis comparativo». Montevideo, D3e.
- Bonasso, Miguel** (2002). *El palacio y la calle. Crónicas de insurgentes y conspiradores*. Buenos Aires, Editorial Planeta.
- Bonnet, Alberto** (2008). *La hegemonía menemista. El neoconservadurismo en Argentina, 1989-2001*. Buenos Aires, Prometeo Libros.
- Bonvecchi, Alejandro** (2006). «Determinismo y contingencia en las interpretaciones políticas de la crisis argentina», *Revista SAAP*, vol. 2, n° 3, pp. 509 - 536.
- Boyer, Robert y Julio C. Neffa** (2004). «La crisis argentina (1976-2001): lecturas institucionalistas y regulacionistas» en Robert Boyer y Julio C. Neffa, coord., *La economía argentina y su crisis (1976-2001): visiones institucionalistas y regulacionistas*. Buenos Aires, Miño y Dávila Editores.
- Brenta, Noemí** (2004). «Las propuestas de dolarización en América Latina: rol del FMI, EE.UU. y los think tanks en los años '90», *Ciclos en la historia, la economía y la sociedad*, vol. XIV, n° 27.
- Brenta, Noemí** (2008). *Argentina atrapada. Historia de las relaciones con el FMI: 1956-2006*. Buenos Aires, Ediciones Cooperativas.
- Calvo, E.** (2013). «El Congreso de la democracia: mayorías y consensos», *Revista SAAP*, vol. 7 n° 2.
- Calvo, G., A. Izquierdo y E. Talvi** (2002). «Sudden Stops, the real exchange rate and fiscal sustainability: Argentina's lessons». Washington, BID.
- Calvo, Guillermo** (2003). «La crisis argentina: una explicación» en C. Bruno y D. Chudnovsky, comp., *¿Por qué sucedió? Las causas económicas de la reciente crisis argentina*. Buenos Aires, Siglo XXI.
- Camarasa, Jorge** (2002). *Días de furia. Historia oculta de la Argentina desde la caída de De la Rúa hasta la asunción de Duhalde*. Buenos Aires, Editorial Sudamericana.
- Cantamutto, Francisco y Andrés Wainer** (2013). *Economía política de la convertibilidad. Disputa de intereses y cambio de régimen*. Buenos Aires, Capital Intelectual.
- Castellani, A. y M. Schorr** (2004). «Argentina: convertibilidad, crisis de acumulación y disputas en el interior del bloque de poder económico», *Cuadernos del Cendes*, n° 57, Caracas.
- Castellani, A. y M. Szkolnik** (2011). «'Devaluacionistas' y 'dolarizadores'. La construcción social de las alternativas propuestas por los sectores dominantes ante la crisis de la convertibilidad. Argentina 1999-2001», *Documentos de Investigación Social*, n° 18.
- Chudnovsky, D.** (2004). «La larga gestación de la reciente crisis argentina» en Robert Boyer y Julio C. Neffa, coords., *La economía argentina y su crisis (1976-2001): visiones institucionalistas y regulacionistas*. Miño y Dávila Editores, Buenos Aires.
- CTA** (2003). *El desmantelamiento del modelo neoliberal y la construcción de una alternativa. Un examen en base a la presente coyuntura*. Buenos Aires, CTA.
- Cavallo, Domingo** (2002). «Para los devalúo-maniacos la convertibilidad es el origen de todos nuestros males» en [cavallo.com.ar](http://cavallo.com.ar) [consultado el 26-05-2007].
- Dal Borgo, Guillermo** (2004). «La salida de la convertibilidad en Argentina. Expectativas autovalidadas y cambio de régimen». Tesis de licenciatura FCE-UBA.

- Damill, Mario** (2000). *El balance de pagos y la deuda externa pública bajo la convertibilidad*. Santiago de Chile, Cepal.
- Damill, Mario, Roberto Frenkel y Luciana Juvenal** (2003). «Las cuentas públicas y la crisis de la convertibilidad en la Argentina», *Desarrollo Económico*, n° 170.
- Damill, Mario, Roberto Frenkel y Martín Rapetti** (2005). *La deuda argentina: historia, default y reestructuración*. Buenos Aires, Cedes.
- De Beaufort Wijnholds, J.** (2003). «The Argentine Drama: a view from the IMF board» en *Globalization*. La Haya, Fondad.
- Degiusti, Danilo** (2010). «De la Rúa: Un liderazgo débil en tiempos de crisis (1999-2001)», *Revista de Ciencia Política* n° 11. Buenos Aires.
- Di Matteo, Lucio** (2011). *El corralito. Así se gestó la mayor estafa de la historia argentina*. Buenos Aires, Editorial Sudamericana.
- Di Mauro, José** (2003). *¿Qué se vayan todos? Crónica del derrumbe político*. Buenos Aires, Corregidor.
- Falleti, Valeria** (2012). *Movilización y protesta de las clases medias argentinas. Cacerolazo y asambleas barriales*. México D. F., Clacso.
- Faucher, Phillipe y Leslie Armijo** (2003). «Corrency crises and decisionmaking frameworks: the politics of bouncing bank in Argentina y Brazil». XXIV Latin American studies Association Congress, Dallas.
- Fernández Meijide, Graciela** (2007). *La ilusión. El fracaso de la Alianza visto por dentro*. Buenos Aires Editorial Sudamericana.
- FMI** (2004). «Report on the evaluation of the role of IMF in Argentina, 1991-2001». Washington, FMI
- FMI** (2006). «Vanishing contagion?». Washington, FMI.
- Francés Verlini, Ana** (2004). «¿Problemas de liquidez o problemas de solvencia? Un análisis de las causas de las corridas bancarias en Argentina durante el año 2001». Tesis de licenciatura FCE-UBA.
- Gaggero, Alejandro y Alejandro Wainer** (2004). «Crisis de la convertibilidad: el rol de la UIA y su estrategia para el (tipo de) cambio», *Realidad Económica*, n° 204.
- Gaggero, Jorge** (2004). «La cuestión fiscal bajo el régimen de convertibilidad (Argentina 1991-2001)», *Realidad Económica* n° 207.
- Gerchunoff, Pablo y Lucas Llach** (1998). *El ciclo de la ilusión y el desencanto. Un siglo de políticas económicas argentinas*. Buenos Aires, Ariel Sociedad Económica, Segunda Ed. (2005).
- Gervasoni, Carlos** (2003). «¿Son las crisis políticas causa de las crisis financieras? Evidencias del gobierno de la Alianza (1999-2001)», *PostData* n° 9.
- González Fraga, Javier** (2003). «La convertibilidad: la causa bancaria de la crisis» en Juan Carlos Sánchez Arnau, ed., *Crisis económicas y políticas públicas. Las experiencias de Rusia y Argentina*. Buenos Aires, Siglo XXI Editores.
- Gordillo, Mónica** (2010). *Piquetes y cacerolas. El Argentinazo de 2001*. Buenos Aires, Ed. Sudamericana.
- Hausmann, R. y A. Velasco** (2002). «Hard money's soft underbelly: understanding the Argentine crisis». Kennedy School of Government, Harvard University
- Hecker, Cristian** (2004). «Deuda pública argentina hasta 2001: ¿activo de riesgo por cuestiones fiscales o convertida en activo de riesgo como consecuencia de la falta de adopción de ciertas medidas necesarias, de carácter no fiscal?». Tesis de licenciatura, FCE, UBA.
- Heymann, Daniel, Sebastián Galiani y Mariano Tomassi** (2003). *Expectativas frustradas: el ciclo de la convertibilidad*. Santiago de Chile, Cepal.

**Icart, Ignasi y Fernanda Schilman** (2005). *Convivir con el capital financiero: corralito y movimientos ahorristas*. Madrid, Editorial Fundamentos.

**Iñigo Carrera, Nicolás y María Cotarelo** (2004). «Genesis y desarrollo de la insurrección espontánea de diciembre de 2001 en Argentina», en Gerardo Caetano, comp., *Sujetos sociales y nuevas formas de protesta en la historia reciente de América Latina*. Buenos Aires, Clacso Libros.

**Jozami, Eduardo** (2004). *Final sin gloria. Un balance del Frepaso y de la Alianza*. Buenos Aires, Biblos.

**Kan, Julián** (2009). «Vuelta previa al 2001. La devaluación del real de 1999 y algunas implicancias en la economía argentina» en Alberto Bonnet y Adrián Piva, comp., *Argentina en pedazos. Luchas sociales y conflictos interburgueses en la crisis de la convertibilidad*. Buenos Aires, Ediciones Continente.

**Krueger, A.** (2002). «Crisis prevention and resolution: lessons from Argentina». Washington, Nber.

**López, Artemio y Martín Romero** (2005). *La declinación de la clase media argentina. Transformaciones en la estructura social (1974-2004)*. Buenos Aires, Libros de eQuis.

**López, Daniel, D. Chudnovsky y G. Putato** (2003). «Las recientes crisis sistémicas en países emergentes: las peculiaridades del caso argentino» en C. Bruno y D. Chudnovsky, comp., *¿Por qué sucedió? Las causas económicas de la reciente crisis argentina*. Buenos Aires, Siglo XXI.

**Manzetti, Luigi** (2003). «Political manipulations and market reform failures», *World politics*, vol. 55 n° 3.

**Massot, Vicente** (2002). «La encrucijada argentina», *Revista de Occidente*, n° 251.

**Meltzer, Allan** (2003). «Lecciones de la Argentina y Brasil» en Daniel Artana y James Dorn, comp., *Crisis financieras internacionales- ¿Qué rol le corresponde al gobierno?* Buenos Aires, Fiel.

**Minujin, A. y E. Anguita** (2004). *La clase media. Seducida y abandonada*. Buenos Aires, Edhasa.

**Mocca, Edgardo** (2002). «Defensa de la política (en tiempos de crisis)» en Marcos Novaro, comp., *El derrumbe político en el ocaso de la convertibilidad*. Buenos Aires, Grupo Editorial Norma.

**Musacchio, Andrés** (2009). «Oscilaciones cíclicas de la economía argentina en las últimas dos décadas», *Problemas del Desarrollo*, n° 159.

**Mussa, Michael** (2002). *Argentina y el FMI. Del triunfo a la tragedia*. Buenos Aires, Planeta.

**Nabot, Damián** (2011). *Dos semanas, cinco presidentes. Diciembre de 2001: la historia secreta*. Buenos Aires, Aguilar.

**Novaro, Marcos** (2002). «La Alianza, de la gloria del llano a la debacle del gobierno» en Marcos Novaro, comp., *El derrumbe político en el ocaso de la convertibilidad*. Buenos Aires, Grupo Editorial Norma.

**Ocampo, José** (2003). «The mistaken assumptions of the IMF» en J. Teunissen y A. Akkerman, ed., *The crisis that was not prevented. Lessons for Argentina, the IMF and globalization*. La Haya, Fondad.

**Ollier, María** (2001). *Las coaliciones políticas en la Argentina. El caso de la Alianza*. Buenos Aires, EFE.

**Oviedo, Luis** (2004). *Una historia del movimiento piquetero. De las primeras coordinadoras al Argentínazo*. Buenos Aires, Ediciones Rumbos.

**Perry, G. y Servén, L.** (2002). «La anatomía de una crisis múltiple: qué tenía Argentina de especial y qué podemos aprender de ella», *Desarrollo Económico*, n° 167

**Piva, Adrián** (2007). «Acumulación de capital y hegemonía débil en la Argentina (1989-2001)», *Realidad Económica* n° 225.

**Plan Fénix** (2002). *Hacia el Plan Fénix. Una alternativa económica*. Buenos Aires, Prometeo Libros

- Plan Fénix** (2004). *Sociedad y deuda externa*. Buenos Aires, FCE.
- Pucciarelli, Alfredo** y **Ana Castellani** (2014). «Los años de la Alianza: transformación de la crisis de acumulación en crisis orgánica» en Alfredo Pucciarelli, coord., *Los años de la Alianza. La crisis del orden neoliberal*. Buenos Aires, Siglo Veintiuno.
- Rosnick, David** y **Mark Weisbrot** (2007). «¿Pronóstico político? Las desacertadas proyecciones del FMI sobre el crecimiento económico en Argentina y en Venezuela», *Cuadernos del Cendes*, n° 65, Caracas.
- Sainz de Aja, Pablo** (2003). «Flujo de capitales externos y expectativas en Argentina». Tesis de licenciatura, FCE, UBA.
- Sánchez, Carlos** (2003). «Recesión y crisis en la economía argentina. Cómo superarlas» en Juan Carlos Sánchez, ed., *Crisis económicas y políticas públicas. Las experiencias de Rusia y Argentina*. Buenos Aires, Siglo XXI Editores.
- Sartelli, Eduardo** (2003). *La plaza es nuestra. El Argentinazo a la luz de la lucha de la clase obrera en la Argentina del siglo XX*. Buenos Aires, Ediciones RYR, [2da. Ed., 2005].
- Schorr, Martín** (2001). «¿Atrapados sin salida? La crisis de la convertibilidad y las contradicciones en el bloque del poder económico». Buenos Aires, Flacso.
- Schvarzer, Jorge** (2002). *Convertibilidad y deuda externa*. Buenos Aires, Eudeba.
- Serrafero, Mario** (2002). «Argentina: rebelión en el granero del mundo», *Revista de Occidente*, n° 251.
- Sosa, Daniel** (2003). *El Provincia. Quiénes y cómo jugaron sucio contra el banco sobreviviente a la ola privatizadora*. Buenos Aires, Altamira.
- Stiglitz, J.** (2002). «Argentina, shortchanged. Why the nation that followed the rules fell to pieces». *Washington Post* (12/05/2002).
- Tenembaun, Ernesto** (2004). *Enemigos. Argentina y el FMI: la apasionante discusión entre un periodista y uno de los hombres clave del Fondo en los noventa*. Buenos Aires, Grupo Editorial Norma.
- Tommasi, Mariano** (2002). *Crisis, política institutions and policy reform. The good, the bad and the ugly*. Buenos Aires, Universidad de San Andrés.
- Waisman, C.** (2003). «El default argentino: sus causas institucionales», *Política y gobierno*, vol. 10, n° 1.
- Wortman, Ana** et al. (2003) *Pensar las clases medias. Consumos culturales y estilos de vida urbanos en la Argentina de los noventa*. Buenos Aires, La Crujía.
- Zicari, Julián** (2014a). «El réquiem del uno a uno. Tres corridas bancarias y la instauración del corralito en el final de la convertibilidad», *Realidad Económica* n° 281.
- Zicari, Julián** (2014b). «Ajuste estatal sin equilibrio político. La gestión de López Murphy como ministro de Economía de la Alianza en marzo de 2001», *Revista Colección* (UCA), n° 24.
- Zicari, Julián** (2014c). «Matrioskas económicas. La convertibilidad argentina, sus ciclos y crisis. Dinámica interna, sistema bancario, déficit fiscal y endeudamiento», *Ensayos de Economía*, Universidad Nacional de Colombia, n° 45.
- Zicari, Julián** (2015). «De la cooperación al enfrentamiento. Los quiebres en el movimiento piquetero argentino a partir de las asambleas nacionales del año 2001», *Naveg@merica. Revista de la Asociación Española de Americanistas*, n° 14.
- Zicari, Julián** (2016a). «Hasta que la crisis nos separe. Alfonsín, De la Rúa y el partido durante el gobierno de la Alianza (1999-2001)», *Cambios y permanencias*, n° 7, pp. 312-359.

**Zicari, Julián** (2016b). «De la derrota a la presidencia. La trayectoria política de Eduardo Duhalde entre 1999 y 2001», *Trabajos y comunicaciones*, n° 44, pp. 1-30.

**Zicari, Julián** (2016c). «Las dos crisis de la convertibilidad y su dispar resolución. Una explicación sociopolítica», *Espectros. Revista cultural* n° 3, pp. 1-38.

**Zicari, Julián** (2017). «¿Cuán organizada es la organización? Auyero, la zona gris y los saqueos del 2001». En prensa

## ¿Fatalidad o causalidad? Límites socio-económicos al desarrollo en la Argentina reciente\*

ANDRÉS WAINER\*\*

pp. 39-65

### Resumen

Tras superar la crisis económica más profunda de su historia moderna, la Argentina registró a partir de 2003 inéditas tasas de crecimiento que fueron acompañadas por significativas mejoras en numerosos indicadores sociales. Sin embargo, tras un lustro de exitoso desempeño, la economía argentina comenzó a mostrar dificultades que parecen haber entorpecido, una vez más, el «camino hacia el desarrollo». El artículo se propone dar cuenta de los principales problemas que ha enfrentado la economía argentina para consolidar un proceso de desarrollo sostenido, entre los cuales se destaca la *restricción externa al crecimiento*. Al respecto, se sostiene la hipótesis de que los problemas de fondo que enfrenta la economía argentina no serían la mera consecuencia de «errores» de política económica, sino que los mismos estarían fundamentalmente vinculados a una estructura productiva desequilibrada y dependiente cuyos rasgos centrales son funcionales a los intereses del bloque de clases dominante.

### Palabras clave

Desarrollo económico / Argentina / Restricción externa

### Abstract

After overcoming the deepest economic crisis in its modern history, since 2003 Argentina recorded unprecedented growth rates. This excellent performance contributed to significant improvements in many social indicators. However, after five years Argentina's economy began to show problems that have hindered its «path to development». The paper aims to account one of the major problems that Argentina's economy faces today: the balance of payments constrained growth. In this regard, the article states that main problems of Argentina's economy are not mere result of a «mistaken» economic policy but they rely on an unbalanced and dependent production structure whose central features are linked to the power bloc interests.

### Key words

Economic development / Argentina / Balance of payments constraint

\* Este trabajo se enmarca dentro del Proyecto Pict 2013-1775 «Las características actuales de la restricción externa en la economía argentina. Viejos problemas, nuevos dilemas», que cuenta con el patrocinio de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica. Se agradecen los valiosos comentarios realizados por Enrique Arceo, Eduardo Basualdo, Martín Schorr y los evaluadores anónimos. Desde ya se los exime de toda responsabilidad por los errores u omisiones que pudieran haber.

\*\* Doctor en Ciencias Sociales. Investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet) y del Área de Economía y Tecnología de la Flacso.

Correo-e: awainer@flacso.org.ar

## Introducción

Tras superar la crisis económica más profunda de su historia moderna, la Argentina registró, durante poco más de un lustro (2003-2008), inéditas tasas de crecimiento que fueron acompañadas por significativas mejoras en numerosos indicadores sociales. Sin embargo, una vez más, el «camino hacia el desarrollo» parece haberse visto interrumpido. Las dificultades por las que ha estado atravesando la economía argentina en los últimos años han hecho resurgir los clásicos planteos sobre una supuesta «fatalidad» que impediría que el país «salga adelante».

El desarrollo del modo de producción capitalista nunca ha sido lineal, dado que el mismo siempre estuvo signado por recurrentes crisis que marcaron avances y retrocesos. Sin embargo, la naturaleza del proceso de acumulación de capital y las causas de las crisis han sido muy diferentes según países y regiones en los diversos períodos históricos.

En América Latina la problemática del «desarrollo» ha sido objeto de estudio por corrientes de pensamiento originales del subcontinente, como el estructuralismo latinoamericano y las distintas vertientes de la teoría de la dependencia (Boron, 2008). Si bien la situación de «subdesarrollo» o dependencia ha sido atribuida a diversos factores como, entre otros, la concentración de las exportaciones en materias primas, la incapacidad para generar un desarrollo tecnológico endógeno, la debilidad del sector productor de bienes de capital, el predominio del capital extranjero entre las empresas industriales más importantes y modernas, el drenaje de excedente a través de mecanismos comerciales y financieros o el sometimiento de la política económica a los dictados de poderes externos, todos ellos se han manifestado directa o indirectamente en recurrentes crisis del sector externo. Ello se debe a que el sector externo se ha constituido como el espacio económico en el cual se expresan los principales problemas estructurales que enfrentan los países latinoamericanos en su articulación con la economía mundial.

El fenómeno que la literatura específica ha denominado como *restricción externa al crecimiento* fue analizado durante las décadas de 1960 y 1970 por autores vinculados tanto al estructuralismo latinoamericano (Diamand, 1973) como al dependentismo (Braun y Joy, 1968).<sup>1</sup> Si bien dicha problemática continuó siendo estudiada desde otras perspectivas teóricas durante décadas posteriores —incluso en los países centrales (Krugman, 1979; Thirlwall, 1979; Thirlwall y Hussein, 1982)—,<sup>2</sup> la mayor parte de esos trabajos se centraron

<sup>1</sup> Otros autores que se aproximaron a cuestiones asociadas a la restricción externa durante las décadas del 50, 60 y 70 fueron Raúl Prebisch, Celso Furtado, Aldo Ferrer, Carlos Díaz Alejandro, Osvaldo Sunkel, Juan V. Sourrouille, Alberto Porto, Alfredo Canitrot y Mario Brodersohn.

<sup>2</sup> Sin dudas el planteo sobre la restricción externa al crecimiento más extendido a nivel mundial fue el elaborado por Thirlwall (1979). La llamada «ley de Thirlwall» fue incorporada —y modificada— en numerosos análisis sobre países «en desarrollo» (la Argentina incluida) en las últimas dos décadas. Algunos ejemplos de ello son los trabajos de Abeles, Lavarello y Montagu (2013), Bernat (2011), Elliott y Rhodd (1999), Guerrero de Lizardi (2001), López y Cruz (2000) y Perraton (2003).

en la formalización de relaciones entre variables económicas dejando de lado la dinámica social y política detrás del fenómeno «puramente» económico.

El principal objetivo del presente artículo consiste en retomar algunos lineamientos de las perspectivas «integrales» para dar cuenta de las principales dificultades que sigue enfrentando la economía argentina en la actualidad para consolidar un proceso de desarrollo sostenido. En este sentido, problemas como la *restricción externa* no son entendidos simplemente como un escollo «técnico» sino fundamentalmente como emergentes de la particular forma que adquiere el modo de acumulación en un país periférico como el nuestro.

Al respecto, la hipótesis central del trabajo plantea el establecimiento de un estrecho vínculo entre las limitaciones que encuentran los procesos de crecimiento y distribución, como los que vivió la Argentina tras la caída de la Convertibilidad, su estructura productiva y la composición del bloque dominante (en su articulación con la economía mundial). Es decir, los problemas «de fondo», que atravesó –y atraviesa– la economía argentina, no se deberían simplemente a la implementación de medidas de política económica «equivocadas». Por supuesto que ello no implica desconocer la influencia de las mismas ni tampoco supone la existencia de un «determinismo económico fatal». Por el contrario, se parte de la idea de que los límites y desafíos que enfrentan economías como la argentina se deben, en última instancia, al modo de acumulación dominante a nivel local y mundial, el cual se define a partir de la cristalización de determinadas relaciones de fuerza entre clases sociales y fracciones de clase y, más específicamente, de una particular conformación del bloque en el poder (Arceo, 2003).

El análisis de un período histórico en particular requiere tener en cuenta múltiples dimensiones, muchas de las cuales no pueden ser tratadas en un sucinto artículo académico. Sin embargo, es posible –y deseable– tratar de establecer algún tipo de síntesis que permita vincular elementos nodales cuyas conexiones por lo general no se presentan de modo transparente, pero sin las cuales el objeto de estudio aparecería excesivamente fragmentado. Ello implica, desde ya, perder cierto nivel de detalle en pos de dar cuenta de la unidad específica de un proceso histórico a partir de la identificación de las principales regularidades que el mismo presenta.

El artículo comienza analizando algunos elementos centrales del período de posconvertibilidad (2002-2015), estableciendo dos sub-etapas en su interior: una primera etapa de «bonanza» económica que se inicia tras la implosión del régimen de convertibilidad y que se caracteriza por una política «desarrollista» acompañada por mejoras significativas en los principales indicadores sociales; y luego una segunda etapa, que comienza tras el punto de inflexión que significó el gran conflicto del gobierno con los productores agropecuarios en 2008 y la emergencia de la crisis internacional. Esta segunda etapa está caracterizada por una mayor volatilidad en la evolución económica y una desaceleración en la mejora de los indicadores sociales, en un contexto de crecientes dificultades en el

sector externo. A partir de esta situación se analizan las contradicciones que enfrentó el *kirchnerismo* teniendo en cuenta el vuelco «populista» que adoptó el gobierno. A continuación, se vinculan los límites propios del modo de acumulación imperante en la Argentina con la particular conformación del bloque dominante. Finalmente, el artículo cierra con algunas conclusiones provisorias sobre el nuevo escenario abierto a partir del triunfo de la coalición opositora liderada por Mauricio Macri a fines de 2015.

### **Holgura externa, bonanza económica y «resurgimiento» del capital productivo**

Con el *default* de una parte de la deuda pública y la mega devaluación del peso en 2002, la economía argentina inició un período de inédita holgura en su sector externo que llevó a numerosos analistas y hacedores de política a afirmar que los problemas derivados del estrangulamiento en la balanza de pagos habían quedado en el pasado. Estas mejoras en el frente externo estuvieron asociadas a una evolución favorable de los términos de intercambio, una inicial contracción de las importaciones a raíz del desenlace de la crisis de la convertibilidad (devaluación y recesión), un incremento cuantitativo de las exportaciones y la reestructuración con quita de la deuda pública.

Debe mencionarse que la mejora en las cuentas externas fue un fenómeno presente en la mayoría de las economías sudamericanas, dado que estas se vieron favorecidas por el ciclo alcista de los precios de los *commodities*, experimentado a partir de los años 2002-2003 (Ocampo, 2009). De todas formas, para la Argentina la recuperación en los términos de intercambio fue acotada hasta el año 2006, ya que dicho proceso fue acompañado por variaciones en el mismo sentido de las importaciones. En cambio, en los años subsiguientes, se asistió a una vertiginosa mejora en los términos de intercambio, alcanzando en 2012 un nivel 54,9 por ciento superior al existente en 2003.

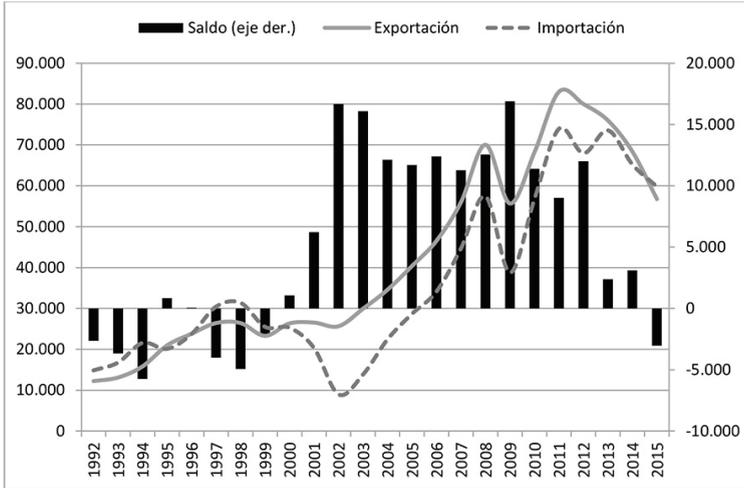
De esta manera, el mantenimiento de un significativo saldo positivo en la balanza comercial entre 2003 y 2012 (gráfico 1) estuvo estrechamente ligado a la evolución de los términos de intercambio y, en menor medida, al incremento de las cantidades exportadas.<sup>3</sup> Ello redundó en un superávit en Cuenta Corriente que permitió acumular reservas internacionales hasta el año 2010, reduciendo sensiblemente la dependencia del ingreso de capitales (gráfico 2). Dicho superávit permitió, entre otras cuestiones, cancelar anticipadamente la deuda remanente con el Fondo Monetario Internacional sin afectar significativamente la posición externa del país.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> En efecto, mientras que en 2011 (el año de mayores exportaciones del período) las ventas al exterior fueron en valor un 224 por ciento más elevadas que las verificadas en 2002, si se consideran solo las cantidades, dicha expansión se vería reducida a 33 por ciento.

<sup>4</sup> Tras haber hecho lo propio el gobierno brasileño, a finales del 2005, el gobierno argentino decidió cancelar anticipadamente la totalidad de la deuda (de unos 9.600 millones de dólares) que el país tenía con el FMI, utilizando las reservas de libre disponibilidad del Banco Central.

Gráfico 1

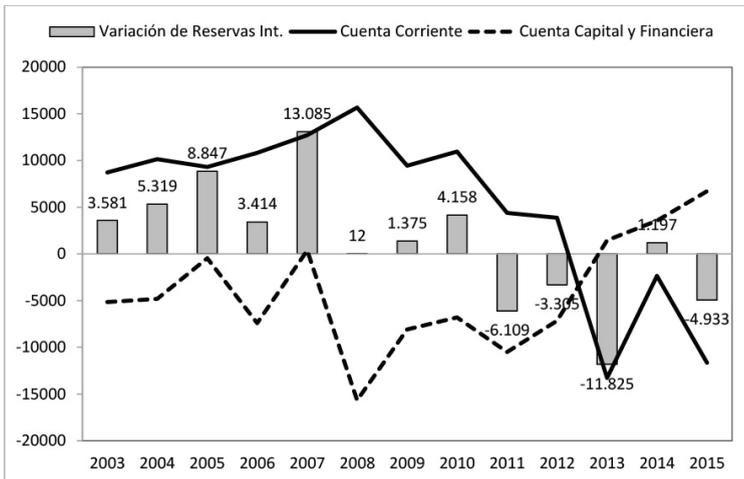
**Exportaciones, importaciones y saldo comercial, 1992-2015**  
(en millones de dólares corrientes)



Fuente: elaboración propia con base en información del Indec.

Gráfico 2

**Evolución de los principales componentes del balance cambiario, 2003-2015**  
(en millones de dólares corrientes)



Fuente: elaboración propia con base en Bcra.

Dicha holgura externa fue una condición necesaria —aunque no suficiente— para que la economía doméstica, tras la debacle de 2002 (con una caída del salario real del 30 por ciento e índices de desocupación superiores al 20 por ciento), tuviera un exitoso desempeño entre dicho año y 2008. Algunos indicadores permiten dar una idea aproximada del virtuoso ciclo de crecimiento durante esos años: el PBI creció a una tasa anual acumulativa del 8,0 por ciento (con un rol protagónico de las actividades industriales)<sup>5</sup>, el desempleo se redujo en 9,4 puntos porcentuales (del 17,3 por ciento al 7,9 por ciento), el salario real promedio se incrementó un 17 por ciento (aunque con fuertes disparidades entre trabajadores del sector público y privado, registrados y no registrados), la deuda pública pasó del 137 por ciento al 45 por ciento del producto y las cuentas fiscales fueron excedentarias.<sup>6</sup>

En esta primera etapa de la posconvertibilidad, los principales ganadores fueron, en primer lugar, los grandes exportadores y, en segundo término, el capital productivo y comercial orientado al mercado interno (que en muchos casos se articula con los primeros o incluso forman parte de las mismas estructuras empresarias). Entre los primeros, además de los que ya se habían consolidado durante la década de 1990 —como los principales productores y comercializadores de soja y sus derivados y algunas grandes empresas del sector agroindustrial, petrolero, químico y automotriz (Azpiazu y Schorr, 2010; Schorr, 2004)—, se sumaron sectores estratégicos cuyas inversiones maduraron y se expandieron en los primeros años del nuevo siglo, como la actividad minera (F. Basualdo, Barrera y E. Basualdo, 2013; Wainer, 2010). Por otro lado, la virtual protección que ofreció la devaluación cambió junto a la paulatina reactivación del mercado interno terminaron beneficiando, también, a las fracciones menos competitivas de la burguesía local (Cantamutto y Wainer, 2013; Varesi, 2011; Wainer, 2013). Si bien los productores agropecuarios se vieron muy beneficiados por el nuevo nivel cambiario y los precios internacionales ascendentes, a su vez se vieron relativamente perjudicados por la imposición de retenciones a las exportaciones, lo cual no obtuvo la obtención de altas ganancias aunque le puso un límite a las mismas.<sup>7</sup>

<sup>5</sup> Entre 2002 y 2008 la industria manufacturera fue el sector que más creció (9,3 por ciento anual), mostrando un desempeño superior al promedio de la economía. Ello contrasta con el magro desempeño que tuvo dicho sector durante los años expansivos en la década de 1990, cuando creció a un ritmo muy inferior al resto de los sectores (2,8 por ciento anual entre 1993 y 1998). Asimismo, también en oposición a lo ocurrido en la década anterior, el sector tuvo un comportamiento muy dinámico en materia de generación de puestos de trabajo. Al respecto ver, entre otros, Azpiazu y Schorr (2010); Coatz y Scheingart (2016) y Schorr (2013).

<sup>6</sup> Para los cálculos sobre la evolución del producto y el empleo se utilizó información del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (Indec). Por su parte, el peso de la deuda pública se estimó con base en datos del Ministerio de Economía (Mecon), en tanto la evolución del salario real se calculó con datos elaborados por el Centro de Investigación y Formación de la República Argentina (Cifra).

<sup>7</sup> Las retenciones a las exportaciones se reinstalaron a comienzos del año 2002, bajo la presidencia de Eduardo Duhalde, cuando se impusieron alcuotas del 10 por ciento a la exportación de productos primarios y del 5 por ciento a las manufacturas. Luego las de productos primarios tuvieron sucesivas alzas, hasta que el año 2007 las retenciones a la soja alcanzaron el 35 por ciento, mientras que las del trigo un 28 por ciento y el maíz un 25 por ciento, aunque un año después se redujo el monto retenido a estos últimos dos productos en cinco puntos porcentuales.

De esta manera, el abandono de la Convertibilidad implicó una alteración en la correlación de fuerzas al interior del bloque en el poder, erigiéndose una incipiente hegemonía del capital productivo, en especial de la gran burguesía industrial, que, si bien aún contaba con la presencia de destacados miembros de los grupos económicos locales (Arcor, Ledesma, Madanes y Techint, entre los más notorios), se encontraba muchísimo más extranjerizada que una década atrás (Gaggero, Schorr y Wainer, 2014; Wainer 2013). La situación económica imperante tras la salida de la Convertibilidad (amplia capacidad ociosa, precios internacionales crecientes, salarios bajos, tipo de cambio «alto», entre otras) permitió desplegar una política económica que garantizaría la reproducción ampliada de dicha fracción del gran capital, junto al otorgamiento de concesiones materiales, tanto a las fracciones más débiles del capital local como a los sectores populares.<sup>8</sup>

Entre las fracciones capitalistas más perjudicadas en esta primera etapa se encuentran el capital financiero y las empresas de servicios públicos privatizadas. Sin embargo, en ambos casos se trató de pérdidas materiales relativas. Si bien la mayor parte de los acreedores externos sufrió pérdidas con el *default* y la reestructuración de la deuda, el salvataje dispuesto por el gobierno en 2002 garantizó la supervivencia de la mayor parte de las entidades financieras locales (Cobe, 2009), las cuales volvieron a exhibir resultados crecientemente positivos a partir del año 2005 (Wainer, 2013). Por su parte, si bien los servicios públicos privatizados fueron los más «castigados» debido a la pesificación y el congelamiento de tarifas incluidos en la Ley de Emergencia Económica dictada por el gobierno de Duhalde, las empresas del sector recibieron crecientes subsidios para compensar -al menos parcialmente- sus balances, a lo cual debe sumársele al hecho de que nunca se revisaron los contratos de las firmas privatizadas (Azpiazu, 2005). Por otro lado, muchas de ellas comenzaron a verse beneficiadas por la reactivación del mercado interno, a raíz de su inserción en actividades que se expandieron notablemente en esa época, como las comunicaciones por telefonía celular y la provisión de televisión e Internet por cable. De todos modos, es indudable que tanto los acreedores externos como las prestatarias de servicios públicos privatizados perdieron su capacidad para obtener prebendas extraordinarias y, más importante aún, para imponer los lineamientos generales de la política económica.

---

<sup>8</sup> Por supuesto que para consolidar la dominación política y alcanzar una nueva hegemonía, intervienen diversos factores que no tienen que ver directamente con concesiones económicas. En este sentido, si bien no hay espacio para tratarlos aquí, los gobiernos *kirchneristas* adoptaron un conjunto de políticas que favorecieron la creación de consenso como la política de reparación histórica en derechos humanos, la reestructuración de la Corte Suprema de Justicia, el otorgamiento de nuevos derechos civiles a las minorías sexuales, la democratización del fútbol, el intento de desconcentración de los medios de comunicación y la creación e impulso a nuevas señales televisivas y radiofónicas, entre otros. A todo ello debe agregársele, desde ya, la capacidad de conducción política de la cabeza del ejecutivo.

## **El conflicto con el agro pampeano y la emergencia de la crisis internacional como puntos de inflexión**

La situación imperante a partir de 2003, que permitió la expansión del conjunto de las fracciones capitalistas (aunque, como se vio, en distintas proporciones y velocidades), a la par que mejoraron las condiciones de vida de la clase trabajadora, comenzó a mostrar sus límites hacia los años 2007-2008. Estos comenzaron a hacerse más visibles tras el conflicto del gobierno con las patronales agropecuarias por el establecimiento de retenciones móviles<sup>9</sup> y ante el cambio del contexto internacional, a partir de la explosión de la crisis por las hipotecas sub-prime en los Estados Unidos, con su consiguiente expansión hacia Europa (Arceo, 2011).

La situación de ganador económico y de desplazado político del complejo agro-exportador promovió el conflicto político de 2008 como una disputa por la apropiación de la renta. La intención de captar mayor parte de la renta en forma de divisas, se debía a la creciente presión que ejercían las importaciones, los pagos de intereses de la deuda regularizada, la remisión de ganancias del capital extranjero por diversos canales y la intensificación de la fuga de capitales en el contexto de crisis mundial. A ello se le sumaba, en el marco de una inflación interna creciente, el intento del gobierno por atenuar el impacto del alza internacional de los productos agropecuarios (muchos de ellos bienes salario) en el mercado interno por la vía del establecimiento de retenciones móviles. En este sentido, con el incremento de las retenciones, el gobierno buscaba tratar de contener la inflación sin recurrir a una apreciación cambiaria nominal, tal como lo habían hecho la mayor parte de los países de la región (Gerchunoff, 2013).

El gobierno debía lidiar con contradicciones crecientes sobre los recursos externos disponibles y el veto del complejo agro-exportador a su proyecto, asentado en su ostensible centralidad estructural, lo que le significó un problema severo. En efecto, es en dicho momento cuando comienzan a acelerarse la inflación,<sup>10</sup> la apreciación del tipo de cambio real (gráfico 3) y la salida de capitales bajo la modalidad de formación de activos externos

<sup>9</sup> En 2008 se desarrolló un intenso conflicto con el agro pampeano a raíz de la Resolución n° 125 del Ministerio de Economía, que modificó la modalidad del sistema de derechos de exportación. Con ella se buscaba imponer retenciones móviles de acuerdo al valor internacional al que cotizaban los principales cultivos. Las movilizaciones y protestas que impulsaron las cuatro principales entidades representativas de los productores agropecuarios (SRA, CRA, Coninagro y FAA) y la fuerte cobertura mediática de estas acciones hicieron retroceder al gobierno, el cual retiró la resolución y en su lugar envió un proyecto de ley al Congreso que, tras ser aprobado por la Cámara de Diputados, fracasó en Senadores ante el desempate (negativo) del vicepresidente Julio Cobos (UCR). Al respecto consultar, entre otros, Basualdo (2011), Bonnet (2015) y Giarraca y Teubal (2011).

<sup>10</sup> Cabe señalar que en 2007 el Indec fue intervenido, lo cual generó numerosos y públicos cuestionamientos al índice de precios al consumidor (IPC). La subestimación de dicho indicador –que tuvo por objetivo disminuir los pagos de los bonos de la deuda pública que se ajustaban por un coeficiente que tenía en cuenta la inflación (CER)– distorsionó los datos de la inflación minorista, entre otros indicadores de relevancia.

(gráfico 4), en tanto que, a partir de 2009, comienza a reducirse el superávit de cuenta corriente (gráfico 2) y desaparece el superávit fiscal.<sup>11</sup>

Gráfico 3

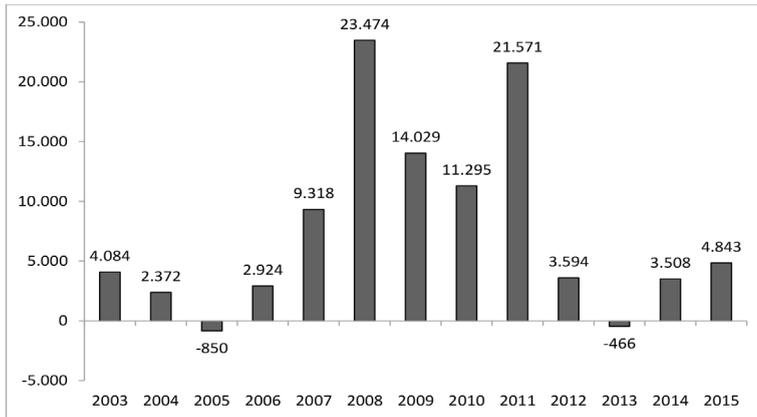
**Evolución del tipo de cambio real bilateral y multilateral, enero 1999 - noviembre 2015 (índice enero de 1999=100)**



Fuente: elaboración propia con base en Cífra

Gráfico 4

**Evolución de la formación de activos externos, 2003-2015 (en millones de dólares)**



Fuente: elaboración propia con base en Bcra

<sup>11</sup> El resultado financiero total en 2009, año de mayor impacto de la crisis internacional, fue de -7.131,1 millones de pesos, siendo el primer resultado negativo desde 2002, en tanto que, a partir de 2012, también comenzó a haber déficit primario (antes del pago de intereses) (Mecon). Uno de los principales rubros que explican el incremento del gasto público en dicho período son los mencionados subsidios a los distintos sectores económicos para compensar el virtual «retraso» de las tarifas de servicios públicos. Al respecto consultar Bona (2012).

En la medida en que comenzaron a aflorar las limitaciones del «modelo», las tensiones entre el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner y los representantes de las fracciones superiores de la burguesía se incrementaron. La precaria hegemonía lograda por el gran capital productivo mostraba sus límites, en tanto encontraba crecientes dificultades para seguir garantizando altas tasas de ganancia en simultáneo con una mejora constante en las condiciones de vida de la clase trabajadora. El incremento de los salarios reales no fue compensado con aumentos de la productividad equivalentes —fueron menores que durante la década de 1990—,<sup>12</sup> lo cual tendió a reducir las altas tasas de ganancia logradas durante los primeros años (Agostino, 2015; Manzanelli, 2015; Piva, 2015). Ante la imposibilidad de incrementar sustancialmente la tasa de explotación dados los magros aumentos de productividad y la relativa fortaleza de la clase trabajadora, la principal forma a la que apeló la mayor parte del capital concentrado, para tratar de evitar una reducción en las (altas) tasas de ganancia, fue el incremento de los precios (Manzanelli y Schorr, 2013), mecanismo que, no obstante, deja de ser efectivo en cuanto se generaliza.

Debe señalarse que, a pesar de verse beneficiada con los cambios en los precios relativos, la burguesía industrial no se vio estructuralmente modificada, sino que siguió teniendo en esencia las mismas características que durante la década anterior. En este sentido, no emergió una nueva «burguesía nacional» competitiva como se lo había propuesto Néstor Kirchner,<sup>13</sup> sino que se trató de la misma burguesía concentrada y extranjerizada (Azpiazu, Manzanelli y Schorr, 2011), a la cual se le sumaron algunos nuevos capitales nacionales vinculados mayormente a actividades no transables reguladas por el Estado y sin posibilidad de competir exitosamente a nivel internacional.<sup>14</sup>

A pesar de los cambios desplegados en la política económica, la Argentina siguió insertándose en la división internacional del trabajo fundamentalmente a partir de su abundante dotación de recursos naturales y unos pocos *commodities* industriales con escaso

<sup>12</sup> Mientras que entre 1990 y 1998 la productividad laboral en la industria creció a una tasa anual acumulativa del 8,0 por ciento, entre 2003 y 2014 dicho incremento fue del 4,3 por ciento, en tanto si se considera solo la primera etapa de la posconvertibilidad (2003-2008), el aumento se reduce al 3,4 por ciento anual (Indec).

<sup>13</sup> «Es fundamental que el capital nacional participe activamente de la vida económica en la reconstrucción de un proceso que consolide la burguesía nacional en la Argentina. Es imposible consolidar el proceso de una dirigencia nacional, es imposible consolidar un proyecto de país, si no consolidamos una burguesía nacional verdaderamente comprometida con los intereses de la Argentina, un fuerte proceso de capitalismo nacional que nos permita recuperar decisiones perdidas en todas las áreas de la economía» (Néstor Kirchner, 29/9/2003; disponible en [http://www.presidencia.gov.ar/index.php?option=com\\_content&view=article&id=24456&catid=28:discursos-ant](http://www.presidencia.gov.ar/index.php?option=com_content&view=article&id=24456&catid=28:discursos-ant)).

<sup>14</sup> Hubo un conjunto de grupos empresarios que experimentaron un crecimiento notable bajo los gobiernos *kirchneristas* y que antes ocupaban lugares marginales en la dinámica de acumulación local. Dicha expansión económica y patrimonial fue posible merced a la muy activa participación de estos actores en muchas de las «áreas de negocios» que se habilitaron desde el sector público en diferentes frentes: obras de infraestructura, energía, medios de comunicación, juegos de azar, etc. La expansión de estos grupos «nuevos» (Electroingeniería, Calcaterra, Caputo, Indalo, Pampa Holding, etc.) se dio mayormente en actividades no transables y reguladas por el Estado. Al respecto consultar Gaggero, Schorr y Wainer (2014).

valor agregado o contenido tecnológico (Belloni y Wainer, 2012; Cepal, 2012; Fernández Bugna y Porta, 2008; Katz y Bernat, 2013; Schorr, 2013; Wainer, 2011). De esa manera, no sólo no hubo un *upgrade* de las exportaciones, sino que tampoco hubo un avance significativo en la sustitución de importaciones, sobre todo teniendo en cuenta que muchas de las ramas industriales que lideraron el crecimiento, como la automotriz y la electrónica de consumo, registraron un altísimo porcentaje de componentes importados (Azpiazu y Schorr, 2010; Herrera y Tavosnanska, 2011; Porcelli y Schorr, 2014; Santarcángelo, 2013; Schorr, 2013). Es decir que, a pesar del reposicionamiento del capital productivo y los importantes cambios producidos en la orientación de la política económica, no hubo un cambio estructural en la economía argentina.

### **El nuevo escenario ante la emergencia de la restricción externa**

A partir de los años 2008-2009 no solo cambia el escenario externo, sino que también comienzan a agotarse las condiciones internas que hicieron posible la existencia de altas tasas de crecimiento sin un cambio estructural (amplia capacidad ociosa, alto desempleo, salarios bajos, bajos vencimientos de deuda, etc.). En realidad, muchas de estas variables habían comenzado a modificarse antes, pero los altos precios de los principales productos de exportación del país permitieron desplazar algunos de los problemas que arrastraba la economía argentina.

En esta segunda etapa de la posconvertibilidad (2008-2015), el PBI creció a un ritmo significativamente inferior (un promedio del 1,5 por ciento al año), en un cuadro signado por la emergencia de la crisis internacional, una paulatina erosión de la holgura fiscal y del resultado del balance de pagos, y una suba considerable en el nivel general de precios, superando largamente los dos dígitos por año (Cifra, 2015). Por su parte, la desocupación apenas descendió unas décimas (pasó del 7,3 por ciento al 6,6 por ciento) (Indec) y el salario real se incrementó «solo» un 4,4 por ciento (Cifra). Pero aparte de los cambios cuantitativos en la tasa de crecimiento, este (en los años en que lo hubo) adoptó características distintas a las de la etapa previa: estuvo apoyado en la expansión del gasto público (que adoptó un carácter anticíclico e implicó la reaparición del déficit fiscal), con altos niveles de inflación, apreciación del tipo de cambio real (gráfico 3) y un creciente deterioro de la posición externa (gráfico 2).

En efecto, es en esta etapa donde comienzan a vislumbrarse dificultades en el sector externo, expresadas en un persistente deterioro del resultado en Cuenta Corriente, un salto en la fuga de capitales y, finalmente, la pérdida de reservas internacionales a partir de 2011 (gráficos 2 y 4). Esta situación obedeció a la confluencia de una serie de factores coyunturales con otros de carácter estructural. Entre los primeros se destacan las consecuencias de la crisis internacional, la cual, junto a una importante sequía en el campo en 2009, impactó

negativamente sobre las exportaciones (gráfico 1), a la vez que tendió a impulsar una mayor remisión de utilidades de las filiales de las empresas transnacionales a sus casas matrices (cuadro 1).<sup>15</sup> Otro factor que restó liquidez fue la retención de parte de la cosecha de granos realizada por productores y exportadores desde fines de 2013, quienes, ante la persistente apreciación cambiaria (gráfico 3), apostaron por una devaluación de la moneda.

Cuadro 1

**Inversión Extranjera Directa, utilidades devengadas, reinversión y remisión de utilidades, 2002-2015 (en millones de dólares)**

Año	IED (1)	Utilidades (2)	Reinversión (3)	Remisión (2-3)
2002	2.149	120	-924	1.044
2003	1.652	1.084	-808	1.892
2004	4.125	3.149	71	3.078
2005	5.265	4.917	1.156	3.761
2006	5.537	6.577	3.108	3.469
2007	6.473	6.728	2.050	4.678
2008	9.726	7.418	396	7.022
2009	4.017	7.919	2.894	5.025
2010	11.333	11.671	5.322	6.349
2011	10.840	11.970	3.732	8.238
2012	15.324	9.813	7.343	2.470
2013	9.822	9.396	7.821	1.575
2014	5.065	7.702	6.121	1.581
2015	11.979	8.294	8.058	236
2002-2015	7.432	7.362	3.267	4.095

Fuente: elaboración propia con base en Indec.

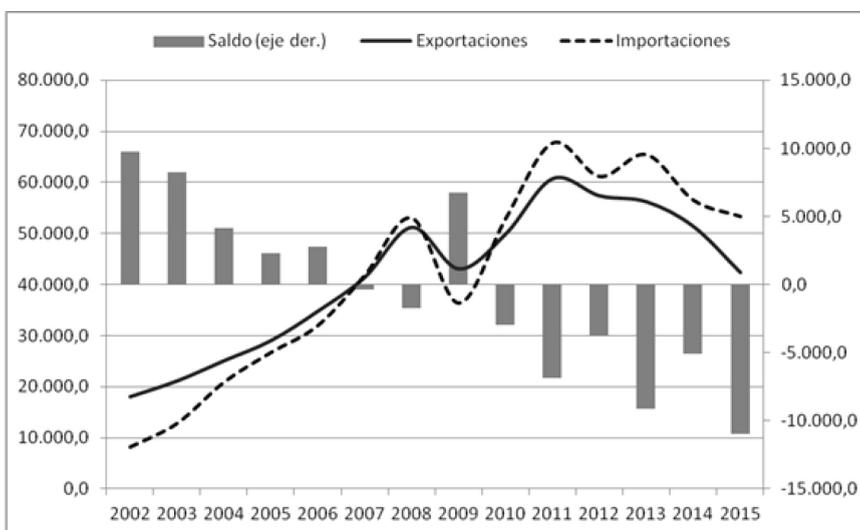
Sin embargo, el impacto de estos factores coyunturales se enmarca y cobra su importancia en un cuadro de deterioro de ciertas variables estructurales referidas al sector externo. Entre las principales dificultades de fondo que arrastró la economía argentina en relación al balance de pagos, se destacan: la temprana reaparición de un déficit comercial industrial (gráfico 5) –vinculado estrechamente al desempeño de la industria automotriz, al parque industrial de Tierra del Fuego y al sector de bienes de capital–, la continuidad de los pagos en concepto de vencimiento de deuda externa (capital e intereses),

<sup>15</sup> Cabe señalar que, tras una breve caída en 2008 y 2009 por el impacto de la crisis internacional, los precios internacionales de los principales productos de exportación de la Argentina siguieron en ascenso hasta fines de 2012. La parcial reversión de los términos de intercambio, registrada a partir de allí, no alcanza para explicar las dificultades que comenzó a experimentar la economía argentina en su sector externo ya que, a pesar que, de su disminución, los precios de los *commodities* se mantuvieron en niveles históricamente elevados (superiores a los exhibidos hasta el año 2010).

la remisión de utilidades y dividendos que realizan las empresas extranjeras (cuadro 1) y la mencionada fuga de capitales (gráfico 4). A estas cuestiones se le sumó, a partir de 2011, la aparición de un significativo déficit en la balanza comercial energética,<sup>16</sup> consecuencia directa de la estrategia de subexploración y sobreexplotación que desplegaron las firmas petroleras, destacándose en ello el papel de YPF tras su privatización (Barrera, 2013).

Gráfico 5

**Evolución de las exportaciones, las importaciones y el saldo comercial de productos industriales, 2002-2015 (en millones de dólares)**



Fuente: elaboración propia con base en CEP y Comtrade.

Tanto el déficit industrial como el energético hicieron mermar el saldo comercial, único rubro de Cuenta Corriente con resultado positivo y que había permitido, sobre todo entre 2003 y 2007, la acumulación de reservas internacionales. La situación se agudizó de tal manera que, tras quince años seguidos con resultados superavitarios, la Argentina volvió a registrar déficit comercial en 2015 (gráfico 1). Ello cobra una importancia decisiva ya que, si bien el peso del pago de intereses de la deuda externa se vio reducido en relación a la década de 1990, las dificultades para obtener

<sup>16</sup> El saldo comercial de la balanza energética comenzó a deteriorarse en 2006, registrando déficit a partir de 2011 que trepó hasta los 6.243 millones de dólares en 2014, reduciéndose parcialmente en 2015 (4.614 millones) por la caída en el precio internacional de los hidrocarburos (Secretaría de Energía e Indec).

nuevo financiamiento externo hicieron que la mayor parte de los mismos, así como los vencimientos de capital fueran cancelados con divisas provenientes del superávit comercial.

Por otro lado, la elevada extranjerización, que alcanzó la economía nacional a inicios del nuevo siglo, repercutió en una creciente remisión de utilidades (cuadro 1), proceso que se mantuvo hasta el establecimiento de nuevas regulaciones en 2012.<sup>17</sup> Finalmente, a partir de 2007, se destaca una notable reactivación de la formación de activos externos, hasta la imposición de diversas restricciones a la adquisición de divisas sin fines específicos a finales de 2011<sup>18</sup> (gráfico 3). Si bien, los grandes grupos económicos tuvieron un papel muy destacado en la fuga de capitales, al igual que en la registrada durante el período 1976-2001 (Zaiat, 2012), a diferencia de esta, que estuvo sustentada en el endeudamiento externo, ahora se trató de divisas «genuinas» generadas a través del intercambio comercial.<sup>19</sup>

En la medida en que las exportaciones se volvieron insuficientes para financiar conjuntamente las importaciones, los pagos de intereses, la remisión de utilidades y la fuga de capitales, se hizo evidente la debilidad de la posición externa de la economía argentina, allanándose de esta manera el camino para una nueva dependencia financiera que hasta poco antes parecía «desterrada». La necesidad de financiamiento para cerrar la brecha externa fue reconocida implícitamente con los primeros intentos del gobierno de Fernández de Kirchner por «cerrar» las cuestiones irresueltas en el frente financiero, especialmente la deuda pendiente con el Club de París, la situación de los bonistas que habían quedado fuera del canje de 2005 y de aquellas empresas extranjeras que habían obtenido fallos a su favor en el tribunal arbitral del Banco Mundial (Ciadi).

Sin embargo, estos intentos encontraron grandes escollos debido a la emergencia de la crisis internacional y por el fallo contrario a la Argentina en su litigio con los

<sup>17</sup> En 2012 se aprobó la Ley n° 26.831, por la que se reguló la salida de divisas por parte de las empresas extranjeras. Esta norma fue complementada en 2013 por la modificación del impuesto a las ganancias: la Ley n° 26.893 dispuso el pago de este impuesto por la distribución de dividendos y utilidades de las empresas y las transacciones de acciones, bonos y otros valores (antes exentas).

<sup>18</sup> A fines de 2011 se introdujeron las primeras restricciones a la adquisición de divisas sin fines específicos, debiendo solicitarse una autorización ante la autoridad fiscal (Afip), que había establecido un límite mensual acorde al nivel ingreso del adquirente (con un tope absoluto). Ello generó rápidamente un mercado paralelo —e ilegal— de divisas con una cotización superior al oficial. Dichas regulaciones sufrieron diversos ajustes hasta que se derogaron por completo a fines de 2015 tras el cambio de gobierno.

<sup>19</sup> Si bien la imposición de medidas de restricción a la adquisición de divisas para atesoramiento produjo un brusco descenso en la fuga (legal) de capitales en los años 2012, 2013 y 2014, paralelamente se «abrieron» otros canales por fuera del mercado único y libre de cambios, como la venta en el exterior de títulos adquiridos en pesos en el país o su cobro a través de un depósito en una cuenta en dólares radicada localmente (operaciones conocidas como «contado con liqui» y «dólar bolsa»), así como la aparición de un mercado paralelo (ilegal) de divisas. Al respecto consultar Gaggero, Rúa y Gaggero (2013).

bonistas (*holdouts*) que no adhirieron a ninguno de los dos canjes (2005 y 2010).<sup>20</sup> Ante esta situación el gobierno optó por sacrificar reservas internacionales, imponer algunas restricciones a las importaciones,<sup>21</sup> establecer las mencionadas limitaciones a la adquisición de divisas para atesoramiento y tratar de postergar la remisión de ganancias de las empresas transnacionales y los bancos extranjeros. De todos modos, la utilización de las reservas para sostener el nivel de actividad económica no podía ser indefinida, dado que el nivel de las mismas era menguante. Un primer límite en este sentido, parece haber sido el nivel relativamente bajo que alcanzaron las mismas a inicios de 2014, cuando perforaron el piso de 30.000 millones de dólares. Para evitar que las mismas continuaran descendiendo a un ritmo tan vertiginoso (a mediados de 2011 rondaban los 52.000 millones), el gobierno decidió avanzar con un ajuste parcial de la economía a partir de la devaluación de la moneda, el aumento de las tasas de interés y una menor emisión monetaria. Sin embargo, dado que dichas medidas afectaban directamente a la base social del gobierno, se buscó acotar sus efectos más negativos promoviendo algunas medidas expansivas.

A los fines de sostener el nivel de reservas se acordó una línea de swap con China (junto con la suscripción de una serie de «convenios estratégicos» en materia de inversiones). La activación de distintos tramos del acuerdo financiero con China, sumado a otros factores (como la licitación de nuevas bandas de telefonía móvil), redundó en un ingreso neto de capitales que posibilitó una muy moderada recomposición de las reservas internacionales en poder del Banco Central durante la segunda mitad de 2014 (gráfico 2). De esta manera el gobierno logró evitar –transitoriamente– un ajuste más drástico en la economía, pero a costa de profundizar los desequilibrios macroeconómicos, ya que los problemas de fondo siguieron sin resolverse. Gracias a ello, el *kirchnerismo* logró extender su «tiempo político» un poco más allá de su «tiempo económico».

### **La acentuación del carácter «populista» del gobierno ante los límites del «modelo»**

El *kirchnerismo* pudo avanzar con su «modelo de crecimiento con inclusión», sin grandes problemas, mientras se dio una situación «win-win», en la cual el incremento del producto

---

<sup>20</sup> En 2012 el juez federal del Distrito Sur de Nueva York, Thomas Griesa, falló a favor del pedido de fondos especulativos con tenencias de bonos de la deuda pública argentina que no aceptaron los canjes reclamando el pago del total del valor de los mismos. El gobierno argentino apeló al fallo primero ante la Cámara de Apelaciones de Nueva York, y cuando ésta decidió no tomar el caso, lo hizo ante la Corte Suprema de Justicia estadounidense, obteniendo los mismos resultados negativos a mediados de 2014. A partir de este revés judicial se abrió un nuevo frente de conflicto en tanto la Argentina, hasta fines de 2015, no estuvo dispuesta a cumplir con el fallo ya que consideraba que se basó en una interpretación errónea de la cláusula *pari passu* (igual tratamiento) y que ello ponía en riesgo cualquier tipo de reestructuración soberana de deuda.

<sup>21</sup> Entre las medidas de coyuntura que tomó la Secretaría de Comercio en materia de comercio exterior se pueden mencionar, entre las más relevantes, las Notas de pedido y Planes de exportación 1 a 1, la ampliación de la cantidad de licencias no automáticas de importación y su reemplazo por Declaraciones Juradas Anticipadas de Importación (Djai), además de establecer la obligatoriedad para las empresas mineras y petroleras de liquidar las divisas en el país.

permitía una simultánea recomposición de las ganancias, del empleo y de los salarios. Sin embargo, las contradicciones que presentaba el proceso abierto en 2002 comenzaron a hacerse visibles en la medida en que las necesidades de acumulación del capital, en una estructura productiva desequilibrada y dependiente, empezaron a colisionar con la mejora sostenida en los ingresos y en la distribución del ingreso.

Cuadro 2

**Tasas de consumo público y privado, exportaciones e inversión bruta fija sobre el PIB a precios corrientes, 2004-2015\* (en porcentajes)**

	Consumo Total	Consumo Privado	Consumo Público	Exportación	Formación Bruta de Capital Fijo
2004	75,4	64,3	11,1	23,8	15,9
2005	75,2	63,0	12,1	23,2	17,4
2006	75,7	63,3	12,4	23,0	18,3
2007	75,5	62,5	13,0	22,7	19,5
2008	76,7	63,1	13,6	22,1	19,0
2009	78,9	63,0	15,9	19,6	15,6
2010	79,4	64,2	15,2	18,9	16,6
2011	79,9	64,2	15,7	18,4	17,2
2012	81,5	64,9	16,6	16,2	15,9
2013	82,8	66,0	16,8	14,6	16,3
2014	82,3	65,4	16,9	14,4	16,0
2015	84,0	65,8	18,2	11,0	15,9

\*La suma de los distintos componentes no da 100 dado que el consumo y la inversión involucran también bienes y servicios no producidos en el país (importados), a lo que debe sumarse la variación de existencias.  
 Fuente: elaboración propia con base en Dirección de Cuentas Nacionales-Indec.

Durante la primera etapa de la posconvertibilidad el proceso de acumulación fue predominantemente de tipo «capital extensivo» (Piva, 2015), es decir, se basó más en la incorporación y reincorporación de fuerza de trabajo al proceso productivo que en aumentos de la productividad.<sup>22</sup> Este crecimiento capital-extensivo no implica necesariamente que no haya habido un incremento en la tasa de inversión y un aumento

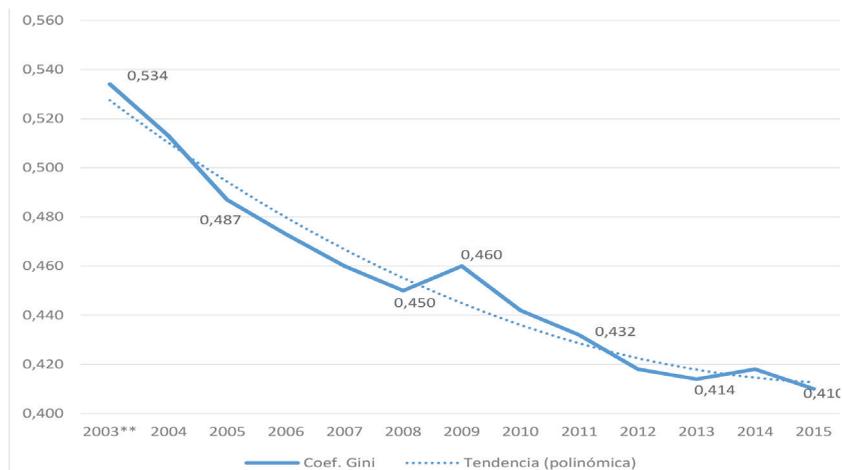
<sup>22</sup> A diferencia de los países «desarrollados», cuya estructura productiva tiende a absorber una mayor proporción del empleo en sectores de alta productividad relativa –lo cual permite compensar con aumentos de la productividad los incrementos salariales a la vez que amplía el mercado interno–, en una estructura productiva heterogénea y dependiente, el sector más «moderno» (competitivo) es más reducido y tiene menores articulaciones con el resto de la economía. Ello implica que el principal mecanismo en este tipo de países –sobre todo en los sectores más «atrasados»– para incrementar la tasa de ganancia sea mayormente a partir de un aumento en la explotación de la fuerza de trabajo (superexplotación). Al respecto consultar Arceo (2011), Féliz y López (2010) y Marini (2007).

de la productividad, sino que, como se señaló, este último fue más reducido que en el período anterior. La tasa de inversión, que alcanzó casi el 20 por ciento del PBI en 2007, a partir de 2008, comenzó a descender hasta mantenerse alrededor del 16 por ciento desde 2012 (cuadro 2).

En la segunda etapa caracterizada, la acumulación (capital extensiva) fue perdiendo dinamismo y empezaron a maniferstarse las limitaciones señaladas. Una vez que el desempleo tendió a encontrar su piso para esta etapa (alrededor del 6-7 por ciento), la reducción de la desigualdad pasó a depender en mayor medida del incremento de los ingresos que del empleo. Sin embargo, la mejora en los salarios (reales) comenzó a entrar en contradicción con la estrategia de acumulación capital extensiva, en tanto, como se señaló, en un escenario de relativamente reducidos aumentos de la productividad, tendió a presionar sobre la tasa de ganancia o a impulsar la tasa de inflación.

Gráfico 6

**Evolución del coeficiente de Gini\* per cápita familiar, 2003-2015  
(segundo trimestre)\*\***



\* El Gini es una medida de desigualdad en la cual el coeficiente es igual a cero si todas las unidades reciben lo mismo y se aproxima a 1 al incrementarse la desigualdad de la distribución.

\*\*Dado que la nueva serie de EPH se inició en la segunda mitad de 2003, en dicho año se tomó el tercer trimestre en lugar del segundo como punto de referencia.

Fuente: elaboración propia con base en EPH-Indec.

Tal como queda reflejado en la evolución del coeficiente de Gini presentada en el gráfico 6, en la segunda etapa de la posconvertibilidad, la reducción de la desigualdad se hizo más lenta, pero además la misma pasó a depender en mayor medida de transferencias

estatales directas, como la Asignación Universal por Hijo (AUH), los diversos planes sociales (Plan Progresar, Argentina Trabaja, Plan Familias, etc.) y las políticas de mantenimiento del empleo, como el programa de recuperación productiva (Repro), que entre 2009 y 2014 subsidió una parte de los salarios de las empresas con problemas económicos o financieros.

Aunque a un ritmo menor, la continuidad del proceso redistributivo, en un contexto de desaceleración de la acumulación de capital, fue posible por la forma en que se saldó la crisis de 2001 y el cambio que ello implicó en las relaciones de fuerza entre clases sociales. El reposicionamiento y la relativa fortaleza de la clase trabajadora (al menos en comparación a la década de 1990), y la menor dependencia financiera permitieron un incremento en la autonomía relativa del Estado. A su vez, este proceso se fortaleció a partir de la recuperación de ciertos recursos y empresas estratégicas, como la estatización de las administradoras privadas de los fondos jubilatorios (Afpj) y la recuperación de algunas ex empresas públicas, entre las cuales se destaca la re-estatización del 51 por ciento de las acciones de la petrolera YPF, la firma más grande del país.

De esta manera, durante los gobiernos de Fernández de Kirchner, el Estado argentino alcanzó su mayor grado de autonomía relativa desde, al menos, el regreso de la democracia en 1983. Sin embargo, tal como el gobierno de Luis Bonaparte a mediados del siglo XIX, el poder del Estado no flotó en el aire sino que procuró representar los intereses de una alianza policlasista entre el pequeño y medio capital de origen local y los sectores populares. En efecto, tras el conflicto con el campo de 2008 y el cambio en el contexto internacional, el gobierno encontró su principal base de sustentación entre los capitales más débiles –orientados al mercado interno–, la mayor parte del movimiento obrero y sus direcciones sindicales,<sup>23</sup> importantes movimientos sociales<sup>24</sup> y una porción no poco significativa de las capas medias.

Si bien los indicadores económicos siempre presentan deficiencias para dar cuenta de manera fehaciente de la dinámica social, el vuelco más «mercado internista» de los

---

<sup>23</sup> Hasta 2012, cuando se produjo la «ruptura política» del dirigente de camioneros y líder de la CGT Hugo Moyano –y la consecuente división de central sindical–, la mayor parte del sindicalismo apoyaba al gobierno de Fernández de Kirchner. Tras dicha ruptura, el gobierno siguió contando con el apoyo de la CGT oficial (conducida por Antonio Caló) y la CTA liderada por Hugo Yasky, en tanto que, un desprendimiento de la CGT (Azul y Blanca) conducido por el dirigente gastronómico Luis Barrionuevo, la CTA liderada por Pablo Micheli y el sector de la CGT conducido por el propio Moyano, cumplieron un rol mayormente opositor.

<sup>24</sup> A lo largo del gobierno de Néstor Kirchner se produjeron varios quiebres dentro de los movimientos sociales y de desocupados que habían confluído en acciones colectivas durante la crisis de la Convertibilidad. Mientras que algunos siguieron siendo opositores –sobre todo aquellos vinculados a partidos de izquierda o a la izquierda independiente–, otros más cercanos al ideario «nacional-popular» apoyaron al gobierno (o al menos a varias de sus políticas). Si bien algunos de estos últimos luego tomaron distancia (como Libres del Sur/Barrios de Pie), otros cobraron creciente importancia en paralelo a su identificación con el *kirchnerismo*. Entre estos últimos se destacan: el Movimiento Evita, el Miles (ex –FTV-CTA) y la Tupac Amaru de Jujuy. Al respecto ver Pereyra, Pérez y Schuster (2008).

gobiernos de Fernández de Kirchner puede visualizarse, parcial e indirectamente, a partir de considerar el peso de los distintos componentes de la oferta y demanda agregada en el producto y, más específicamente, del consumo y las exportaciones. Tal como se puede observar en el cuadro 2, a partir de 2008, el consumo comenzó a recuperar peso sobre el producto mientras que, por el contrario, la importancia de las exportaciones fue declinante (pasaron del 22,1 por ciento del PBI en 2008 al 11,0 por ciento en 2015). En realidad, el grueso del incremento del consumo se debió a la expansión que registró el consumo público, lo que elevó significativamente el peso del mismo sobre el producto (pasó del 13,0 por ciento en 2007 al 18,2 por ciento en 2015). Este aumento del consumo público se debió al accionar del Estado para sostener el crecimiento en un contexto de crisis internacional y frente a la pérdida de dinamismo de la inversión privada doméstica, lo cual puede ser considerado como un indicador de la mayor autonomía relativa del Estado en dicho período. Este incremento del gasto permitió, a través de distintos mecanismos –subsídios económicos, programas sociales, inversiones en infraestructura, incremento del empleo público, etc.–, continuar con cierta redistribución del ingreso en favor de los componentes de la alianza policlasista, a pesar del virtual estancamiento en los niveles de empleo y de los salarios.

Sin embargo, en la medida en que el alto crecimiento y la situación «win-win» se fueron agotando, comenzaron a emerger tensiones no sólo dentro de la clase dominante sino también al interior de la propia alianza policlasista que sirvió de principal sustento a los gobiernos de Fernández de Kirchner. Ello se manifestó de diversas maneras, entre las que se pueden mencionar: el creciente rechazo de buena parte de las capas medias y otros sectores a los planes sociales, la oposición de los trabajadores mejor remunerados a pagar mayores impuestos a los ingresos (ganancias) y las demandas de los capitales más débiles por crecientes compensaciones para poder resistir la apreciación cambiaria y el incremento de costos –fundamentalmente debido a los incrementos salariales y de los precios de las materias primas–. Esto último se tradujo en mayores medidas de protección o subsidios, cuyo costo fue asumido por el conjunto de la sociedad, ya fuese indirectamente a través del Estado (subsídios explícitos) o de manera directa a partir de pagar precios muy superiores a los internacionales (subsídios implícitos).

Como señalan Bonnet (2015) y Piva (2015), la política económica pasó a estar subordinada a las necesidades predominantemente «políticas» del gobierno, a costa de producir un «desfasaje» entre ellas y las tendencias inherentes al modo de acumulación capitalista dependiente imperante en el país. En este sentido, el *kirchnerismo* tomó medidas de política económica que generaron roces y fricciones con destacados miembros de la gran burguesía (primero con los acreedores externos y las empresas privatizadas, luego con algunos grupos económicos locales y empresas extranjeras), pero las mismas

no lograron consolidar un modo de acumulación alternativo. Basualdo (2011) sostiene que tras el conflicto con «el campo», el bloque dominante, que se había fragmentado durante la crisis de la Convertibilidad, se unificó en oposición a las políticas del gobierno. Aunque enfrentado en términos políticos con algunos miembros estables de la burguesía argentina (el caso más emblemático fue el multimedio Clarín), el gobierno prácticamente no modificó las bases estructurales del poder económico local (Gaggero, Schorr y Wainer, 2014; Gaggero y Schorr, 2016).<sup>25</sup>

### **El carácter del bloque dominante**

La inexistencia de un cambio estructural en la economía no se debió simplemente a un error de diagnóstico o a cierta incapacidad técnica del personal del Estado (aunque ciertamente estos factores pudieron haber influido), sino fundamentalmente a las características del bloque de clases dominante, el cual, a pesar de haberse visto desplazado temporalmente de la escena política, mantuvo prácticamente intacto su predominio económico.

En este sentido, la superación de la contradicción, que presenta una economía dependiente como la argentina, entre la aceleración del proceso de acumulación de capital y los límites que impone una estructura productiva heterogénea y desequilibrada —y que se manifiestan finalmente como una restricción externa—, no es independiente de las posiciones que adoptan las distintas clases y fracciones de clase. Si bien puede haber diferencias más o menos importantes al interior de la clase dominante respecto a las medidas de política económica a tomar en función del ciclo económico, las lógicas de acumulación de las distintas fracciones de la gran burguesía argentina acentúan un patrón de reproducción de capital dependiente, que gira pendularmente alrededor de problemas estructurales como el de la restricción externa.

En el marco de las transformaciones mundiales y de la división internacional del trabajo imperante, las empresas transnacionales lograron tener plena libertad para aprovechar las ventajas comparativas derivadas de la abundante dotación de recursos naturales y de ciertos ámbitos de acumulación privilegiados por las políticas públicas. Su peso central en el patrón de acumulación y en la provisión de divisas (ya sea por el peso de la IED en la

---

<sup>25</sup> Más allá de la frustrada estrategia de debilitar al multimedio Clarín a través de la sanción de la llamada «Ley de Medios», hubo reestatizaciones de empresas importantes entre 2003 y 2013, como la del Correo Argentino, Aysa (ex Aguas Argentinas), Aerolíneas Argentinas, las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones, YPF, Metrogas y algunas líneas férreas. En la mayoría de los casos, las mismas respondieron a determinadas coyunturas críticas —sobre todo en los primeros años se trató de intervenciones que buscaban rescatar a empresas que se encontraban en una situación financiera y operativa compleja—; es decir, no formaron parte de un plan diseñado para incrementar estratégicamente la presencia del sector público en la economía (Gaggero, Schorr y Wainer, 2014). A pesar que también se hizo tratando de dar respuesta a una situación crítica (el creciente déficit energético), la reestatización parcial de YPF, por su peso y rol clave en la economía, parece haber sido el único caso con verdadero potencial para generar un cambio significativo en la estructura productiva local. Si bien es relativamente escaso el tiempo transcurrido desde que el Estado retomó el control de la petrolera, al momento, sus efectos sobre el entramado productivo local parecen haber sido acotados.

economía, como por la vía exportadora) les ha otorgado un poder de coacción sobre la orientación de la política económica y el funcionamiento estatal (Belloni y Wainer, 2013). Si bien los grandes exportadores que se basan en el aprovechamiento de las ventajas comparativas derivadas de los recursos naturales no son exclusivamente extranjeros, las diferencias en el origen del capital no se ven plasmadas en divergencias significativas en lo que hace al patrón de especialización de la economía doméstica.

Por su parte, la supuesta «burguesía nacional» tampoco está dispuesta —ni en condiciones— de llevar adelante un proyecto de país distinto al que surge «naturalmente» de la tradicional división del trabajo a escala mundial. Esto se debe a que, tras años de inestabilidad macroeconómica y políticas que fomentaron la desindustrialización y extranjerización, la mayor parte de las empresas nacionales subsistentes no ha logrado competir en igualdad de condiciones con las compañías foráneas, salvo en los casos que se vinculan a la explotación de ventajas comparativas naturales. El resto del capital doméstico se divide entre: los que realizan tareas complementarias al capital extranjero, con tecnologías obsoletas y sustentados en la sobreexplotación de la fuerza de trabajo; los que se refugian en actividades menos dinámicas, donde no hubo innovaciones tecnológicas decisivas y, por lo tanto, las diferencias de productividad son menores (como en el sector comercial); y los sectores que se encuentran al abrigo de la competencia intercapitalista, como aquellos regulados por el Estado (algunos servicios públicos, licencias para actividades como juegos de azar, obras públicas, etc.). El correlato de esta situación es la subordinación general, no exenta de conflictos puntuales, del capital nacional a la lógica del capital extranjero.

Además, debe considerarse que todas las fracciones superiores de la burguesía argentina han remitido al exterior, mediante diversos mecanismos, una parte considerable de excedente obtenido localmente. Mientras las empresas transnacionales suelen recurrir principalmente —aunque no sólo— a la remisión de utilidades y los denominados «precios de transferencia», entre los grupos económicos locales predomina la fuga de capitales. A ello debe agregársele un elemento que es propio de una estructura productiva como la argentina, donde las exportaciones dependen en buena medida de medios de producción irreproducibles (tierra) que se encuentran en manos privadas y que, por lo tanto, apropian renta. En la medida en que la moneda doméstica no constituye una reserva de valor, y en un contexto de tasa de interés real baja o negativa, una proporción considerable del excedente generado en estas actividades —especialmente en la agropecuaria y la minera—, que no es reinvertido en la esfera productiva, tiende a impulsar la demanda de divisas para su fuga posterior. De esta manera, gran parte de los beneficios que se obtienen por el lado de la cuenta corriente (exportaciones) tienden a erosionarse por el lado de la cuenta capital.

En definitiva, el gran capital en la argentina no parece estar interesado en impulsar un cambio estructural (Gaggero, Schorr y Wainer, 2014). La precaria conducción del bloque

en el poder, que logró una fracción de la gran burguesía industrial tras la crisis de 2001, fue erosionándose hacia fines de dicha década, cuando las condiciones macroeconómicas que habían posibilitado las altas tasas de crecimiento (particularmente del sector industrial), junto a una mejora significativa de las condiciones de vida de los sectores populares, se fueron agotando. Allí fue cuando el Estado adquirió su mayor autonomía relativa, con un gobierno asentándose social y políticamente sobre otras bases.

No obstante, esta mayor autonomía relativa del Estado argentino terminó condicionada por la ausencia de transformaciones de fondo en la estructura productiva y de propiedad del capital concentrado local. El creciente deterioro del resultado en Cuenta Corriente terminó generando las condiciones para un reposicionamiento de la burguesía agroexportadora y, sobre todo, del capital financiero. Esta situación no se terminó de cristalizar durante los últimos años del segundo mandato de Fernández de Kirchner, gracias a las abultadas reservas internacionales acumuladas en el ciclo previo y al establecimiento de acuerdos financieros y de inversión con algunas potencias emergentes, como China y —en menor medida— Rusia. Si bien ambas estrategias fueron de corto plazo, alcanzaron para que el *kirchnerismo* lograra culminar su «ciclo político» sin verse obligado a realizar un brusco giro (ajuste) en la orientación económica.

### **¿El fin del ciclo populista? Algunas reflexiones provisionales tras el cambio de gobierno**

El triunfo del candidato opositor Mauricio Macri al frente de la alianza Cambiemos en la segunda vuelta de las elecciones presidenciales en noviembre de 2015 parece haber generado condiciones propicias para poner fin al «ciclo populista». Si bien es insuficiente el tiempo transcurrido al momento de escribir este artículo para establecer alguna reflexión concluyente sobre ello, al menos se puede plantear a modo de hipótesis que se trata de un intento de la clase dominante por reposicionarse políticamente de la mano de las dos fracciones económicamente más poderosas: el capital financiero y las empresas transnacionales.

Ello puede ser visualizado a partir de dos abordajes distintos, pero en este caso complementarios: por un lado, al analizar la procedencia —intelectual y laboral— de los principales funcionarios del nuevo gobierno y, por el otro, al considerar la orientación de las principales medidas de política económica tomadas durante los primeros meses de gobierno. Si bien no hay espacio en el presente artículo para abordar en profundidad ambos aspectos, basta con señalar algunos hitos clave para dar cuenta de ello.

Respecto a la trayectoria intelectual y profesional de los principales funcionarios de la actual administración, además de la orientación ideológica marcadamente neoliberal de la mayor parte de ellos, los mismos provienen mayormente de grandes empresas, cámaras empresariales y consultoras privadas. El principal grupo de procedencia de los

nuevos funcionarios fue el de los gerentes de grandes firmas privadas (CEOs), entre los que predominan ampliamente aquellos provenientes de bancos transnacionales y empresas extranjeras, en tanto, les siguen los que provienen de las cámaras empresariales que representan principalmente a la producción agropecuaria, agroindustrial y minera, y petrolera (Canelo y Castellani, 2016; Cifra-Flasco, 2016).

El otro abordaje mencionado incluye el análisis de las primeras medidas de política económica tomadas por el gobierno. Si bien tampoco hay espacio aquí para desarrollarlas en profundidad, se pueden mencionar las más relevantes hasta el momento. Entre ellas, se destacan la eliminación de la mayor parte de los controles a la Cuenta Capital, la unificación (devaluación) del tipo de cambio, la reducción o eliminación de las retenciones a las exportaciones, la remoción de trabas a las importaciones, el incremento de tarifas de los servicios públicos, la liberalización del sector financiero local, el acuerdo por la deuda alcanzado con los «*holdouts*» (fondos buitres), el regreso de las auditorías del FMI, un nuevo ciclo de endeudamiento externo y los recortes presupuestados en el gasto público para el año 2017, entre otros.

Cabe señalar que, a pesar de presentar varias similitudes con el programa económico neoliberal implementado por el gobierno de Carlos Menem a comienzos de la década de 1990, se evidencian algunas diferencias importantes, como el hecho de que, si bien el tipo de cambio se ha mantenido bastante estable, no se optó por una caja de conversión fija, o bien el alcance más moderado de las reformas encaradas. Ello se debe en parte a que la reestructuración capitalista llevada a cabo a comienzos de la década de 1990 se produjo ante un cuadro social y económico incomparablemente más degradado que el que se encontró la administración macrista. Asimismo, a pesar de la pasividad de buena parte de la dirigencia sindical, pareciera que en este último caso la clase trabajadora no está dispuesta a soportar pérdidas de semejante magnitud en tanto no medien mecanismos fuertemente coercitivos, que garanticen un nuevo y fuerte disciplinamiento de la misma (como fueron la hiperinflación a fines de los años ochenta y la hiperdesocupación en los noventa).

A partir de allí, pueden comprenderse algunas medidas que, si bien aisladas y acordadas, pueden ser concebidas como concesiones «populistas» por parte del gobierno de la Alianza Cambiemos.<sup>26</sup> A pesar que el nuevo gobierno ha mostrado mayor predisposición

---

<sup>26</sup> Si bien durante la campaña electoral realizó promesas de difícil cumplimiento (como la eliminación del impuesto a las ganancias o la reducción de la pobreza a «cero»), en sus primeros meses el gobierno de Macri dispuso una serie de medidas que buscaron compensar parcialmente las consecuencias del ajuste sobre algunos sectores sociales. Entre ellas, la eximición del aguinaldo del impuesto a las ganancias y la suba nominal del mínimo no imponible —aunque con resultados contradictorios—, la entrega de bonos excepcionales a fin de año a jubilados y perceptores de la Asignación Universal por Hijo, el incremento de las asignaciones familiares, el cumplimiento de la ley de movilidad jubilatoria y la reducción del IVA a productos de la canasta básica para perceptores de la asignación universal por hijo, planes sociales y jubilados que cobran el haber mínimo.

que su antecesor para avanzar en la represión a la protesta social, el mismo se ve condicionado por el calendario electoral (con las elecciones de medio término en octubre de 2017), lo cual lo ha impulsado a otorgar algunas concesiones materiales, al menos en tanto no operen con mayor fuerza otros mecanismos disciplinarios «de mercado».

Quizás la mayor similitud con lo ocurrido en la década de 1990 esté dada por un Estado que procura retomar su rol de «organizador» de las fracciones de la gran burguesía argentina, miembro del bloque en el poder. Al respecto, pareciera configurarse una especie de nueva alianza entre el capital financiero y las fracciones superiores del capital productivo (mayormente empresas transnacionales y grandes exportadores), aunque la misma no está exenta de tensiones internas.<sup>27</sup> Resta ver si el Estado macrista será capaz de procesar las contradicciones que puedan emerger entre las distintas fracciones burguesas y entre el conjunto de estas, y las clases subalternas para dar lugar a una dominación de clase estable y coherente.

Ello dependerá, en buena medida, de cómo reaccionen aquellos que habían sido el principal sustento social del gobierno de Fernández de Kirchner: los componentes de la alianza policlasista —la cual, cabe recordar, ya había comenzado a mostrar sus fisuras. El deterioro salarial y del empleo, la liberalización financiera y la mayor apertura económica perjudican a la clase trabajadora y a la burguesía débil *mercado internista*, especialmente aquellos productores o comercializadores de bienes salario.

De alguna manera, la victoria de la alianza macrista puede ser pensada como un reajuste de la política a la economía, o bien, como los límites que exhibe la política cuando no media un cambio sustantivo en las relaciones de poder y de clase. Si bien el *kirchnerismo* logró recomponer la acumulación de capital tras la debacle de la Convertibilidad, la ausencia de un cambio estructural en la economía supuso un límite infranqueable a la autonomía relativa del Estado. Las limitaciones que presenta una economía dependiente como la argentina, cuya máxima expresión es la *restricción externa*, no son independientes de los intereses de su clase dominante, la cual ha demostrado no estar dispuesta a traspasar ciertos umbrales en términos de distribución del ingreso. Desde este punto de vista, el *kirchnerismo* parece haber ido más allá de lo tolerable por la clase dominante local en su «afán distribucionista». Las necesidades políticas de dicho movimiento terminaron impulsando una política económica que se tornó inconsistente con las tendencias dominantes del modo de acumulación pero que, a su vez, fue incapaz de transformarlo sustantivamente.

---

<sup>27</sup> Algunas de dichas tensiones se pueden vislumbrar en torno al nivel del tipo de cambio, dado que tanto al capital financiero como las empresas transnacionales orientadas al mercado interno les conviene un dólar no demasiado «alto» y estable, de modo de preservar sus activos y poder remitir utilidades, mientras que a los exportadores les resulta más conveniente un tipo de cambio más devaluado de modo de acrecentar sus ingresos en moneda local.

He aquí el dilema del llamado «populismo» en países como la Argentina: en tanto se trata de una economía dependiente y subdesarrollada, no alcanza solo con distribuir parte del excedente (ello no resuelve la restricción externa, por caso) en la medida en que no se lleven a cabo transformaciones sustantivas en la estructura productiva que promuevan otro tipo de desarrollo.

## Referencias bibliográficas

- Abeles, Martín, Pablo Lavarello y Haroldo Montagu** (2013). «Heterogeneidad estructural y restricción externa en la economía argentina», en Infante, R. y P. Gerstenfeld, eds., *Hacia un desarrollo inclusivo. El caso de la Argentina*. Santiago de Chile, Cepal/OIT.
- Agostino, Rodrigo** (2015). «Tasa de ganancia en la Argentina de la posconvertibilidad (2002-2012)», *Realidad Económica*, n° 291, pp. 49-76. Buenos Aires.
- Arceo, Enrique** (2011). *El largo camino a la crisis. Centro, periferia y transformaciones en la economía mundial*. Buenos Aires, Cara o Ceca.
- Arceo, Enrique** (2003). *Argentina en la periferia próspera. Renta internacional, dominación oligárquica y modo de acumulación*. Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes/Flacso/Idep.
- Azpiazu, Daniel y Martín Schorr** (2010). *Hecho en Argentina. Industria y economía, 1976-2001*. Buenos Aires, Siglo XXI Editores.
- Azpiazu, Daniel, Pablo Manzanelli y Martín Schorr** (2011). «Concentración y extranjerización en la economía argentina en la posconvertibilidad (2002-2008)», *Revista Cuadernos del Cendes*, n°76, pp. 97-119. Caracas.
- Azpiazu, Daniel** (2005). *Las privatizadas I y II. Ayer, hoy y mañana*. Buenos Aires, Capital Intelectual.
- Barrera, Mariano** (2013). «La 'desregulación' del mercado de hidrocarburos y la privatización de YPF: orígenes y desenvolvimiento de la crisis energética en Argentina», en F. Basualdo, M. Barrera y E. Basualdo, eds, (2013) *Las producciones primarias en la Argentina reciente. Minería, petróleo y agro pampeano*. Buenos Aires, Cara o Ceca.
- Basualdo, Eduardo** (2011). *Sistema político y modelo de acumulación*. Buenos Aires, Cara o Ceca.
- Basualdo, Federico, Mariano Barrera y Eduardo Basualdo**, eds. (2013). *Las producciones primarias en la Argentina reciente. Minería, petróleo y agro pampeano*. Buenos Aires, Cara o Ceca.
- Belloni, Paula y Andrés Wainer** (2013). «La continuidad de la dependencia bajo nuevas formas: la relación entre restricción externa y capital extranjero en la Argentina», *Revista Cuadernos del Cendes*, n° 83, pp. 23-51. Caracas.
- Belloni, Paula y Andrés Wainer** (2012). «La Argentina en la posconvertibilidad: ¿Un nuevo modelo de desarrollo? Un análisis a partir de los cambios y las continuidades en el intercambio comercial», Documento de Trabajo n° 23, Área de Economía y Tecnología de la Flacso-Sede Argentina.
- Bernat, Gonzalo** (2011). «Crecimiento de la Argentina: del stop and go al go (slowly) non stop», Boletín Informativo Techint, n° 335, 335, 41-60. Buenos Aires.
- Bona, Leandro** (2012). «Subsidios a sectores económicos en la Argentina de la post Convertibilidad: interpretación desde una perspectiva de clase», en AA.VV., eds., *Más allá del individuo. Clases sociales, transformaciones económicas y políticas estatales en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires, El Colectivo.

- Bonnet, Alberto** (2015). *La insurrección como restauración. El kirchnerismo*. Buenos Aires, Prometeo Libros.
- Boron, Atilio** (2008). «Teoría(s) de la dependencia», *Realidad Económica*, n° 238, pp.20-43. Buenos Aires.
- Braun, Oscar y Leonard Joy** (1968). «A model of economic stagnation. A case study of the Argentine economy», *The Economic Journal*, n° 312, pp. 868-887. Sussex.
- Cantamutto, Francisco y Andrés Wainer** (2013). *Economía política de la Convertibilidad. Disputa de intereses y cambio de régimen*. Buenos Aires, Capital Intelectual.
- Canelo, Paula y Ana Castellani** (2016). «'Puerta Giratoria' en Argentina. Análisis del gabinete nacional y la experiencia internacional comparada». Presentación realizada en la Honorable Cámara de Diputados de la Nación Argentina, noviembre.
- Cepal** (2012). *Cambio estructural para la igualdad. Una visión integrada del desarrollo*. Santiago de Chile.
- Cifra/Flacso** (2016). «La naturaleza política y económica de la alianza Cambiemos», Documento de Trabajo n° 15. Buenos Aires.
- Cifra** (2015). «Principales resultados de pobreza e indigencia 2003-2015», *Informe de Coyuntura* n° 18. Buenos Aires.
- Coatz, Diego y Daniel Scheingart** (2016). «La industria argentina en el siglo XXI: entre los avatares de la coyuntura y los desafíos estructurales», *Boletín Techint*, n° 353, pp. 61-100. Buenos Aires.
- Cobe, Lorena** (2009). *La salida de la convertibilidad. Los bancos y la pesificación*. Buenos Aires, Capital Intelectual.
- Diamond, Marcelo** (1973). *Doctrinas económicas, desarrollo e independencia*. Buenos Aires, Paidós.
- Elliott, Dawn Richards y Rupert Rhodd** (1999). «Explaining Growth Rate Differences in the Highly Indebted Countries: An Extension to Thirlwall and Hussain», *Applied Economics*, n° 31, pp. 1145-1148.
- Félix, Mariano y Emiliano López** (2010). «La dinámica del capitalismo periférico postneoliberal-neodesarrollista. Contradicciones, barreras y límites de la nueva forma de desarrollo en Argentina», *Revista Herramienta*, n° 45. Buenos Aires.
- Fernández Bugna, Cecilia y Fernando Porta** (2008). «El crecimiento reciente de la industria argentina. Nuevo régimen sin cambio estructural», *Realidad Económica*, n° 233. Buenos Aires.
- Gaggero, Alejandro y Martín Schorr** (2016). «La cúpula empresaria durante los gobiernos kirchneristas: balance y legados de una etapa», *Realidad Económica*, n° 297, pp. 61-92. Buenos Aires.
- Gaggero, Alejandro, Martín Schorr y Andrés Wainer** (2014). *Restricción eterna. El poder económico durante el kirchnerismo*. Buenos Aires, Futuro Anterior.
- Gaggero, Jorge, Magdalena Rúa y Alejandro Gaggero** (2013). «Fuga de capitales. Argentina (2002-2012). Magnitudes, evolución, políticas públicas y cuestiones fiscales relevantes», Cefid-AR, Documento de Trabajo n° 52. Buenos Aires.
- Gerchunoff, Pablo** (2013). «Treinta años de economía política en democracia: la crítica, la compasión y la empatía en el método de la historia», *Desarrollo Económico* n° 209/210, pp. 195-222. Buenos Aires.
- Giarraca, Norma y Miguel Teubal** (2011). *Del paro agrario a las elecciones de 2009- Tramas, reflexiones y debates*. Buenos Aires, Antropofagia.
- Guerrero de Lizardi, Carlos** (2001). «Thirlwall's Law with an emphasis on the ratio of export/import income elasticities in Latin American Economies during the Twentieth Century», *Estudios Económicos*, n° 1, pp. 23-44. México.
- Herrera, Germán y Andrés Tavosnaska** (2011). «La industria argentina a comienzos del siglo XXI», *Revista Cepal*, n° 104, pp. 103-122. Santiago de Chile.
- Katz, Jorge y Gonzalo Bernat** (2013). «Interacciones entre la macro y la micro en la post convertibilidad: dinámica industrial y restricción externa», *Desarrollo Económico*, n° 207-208, pp. 383-404, Buenos Aires.

- Krugman, Paul** (1979). «A Model of Balance-of-Payments Crises», *Journal of Money, Credit and Banking*, n° 11, pp. 311-325.
- López, Julio y Alberto Cruz (2000). «Thirlwall's Law and beyond: The Latin America Experience», *Journal of Post Keynesian Economics*, n° 3, pp. 477-495.
- Manzanelli, Pablo** (2015). «Grandes corporaciones y formación de capital en la Argentina 2002-2012». Tesis de Doctorado, Facultad de Ciencias Sociales-Universidad de Buenos Aires.
- Manzanelli, Pablo** y **Martín Schorr** (2013). «Oligopolio y formación de precios. La industria argentina en la posconvertibilidad», en Martín Schorr, ed., *Argentina en la posconvertibilidad: ¿desarrollo o crecimiento industrial? Estudios de economía política*. Buenos Aires, Miño y Dávila.
- Marini, Ruy M.** (2007). «Dialéctica de la dependencia», en Ruy M. Marini, ed., *América Latina, dependencia y globalización*. Buenos Aires, Clacso-Prometeo.
- Ocampo, José A.** (2009). «Impactos de la crisis financiera mundial sobre América Latina», *Revista de la Cepal*, n° 97, pp. 9-56.
- Pereyra, Sebastián, Germán Pérez** y **Federico Schuster**, eds. (2008). *La huella piquetera. Avatares de las organizaciones de desocupados después de 2001*. La Plata, Ed. Al Margen.
- Perraton, Jonathan** (2003). «Balance of Payments Constrained Growth and Developing Countries: an Examination of Thirlwall's Hypothesis», *International Review of Applied Economics*, n° 17, pp. 1-22.
- Piva, Adrián** (2015). *Economía y política en la Argentina kirchnerista*. Buenos Aires, Batalla de Ideas.
- Porcelli, Lucas** y **Martín Schorr** (2014). «La industria electrónica de consumo en Tierra del Fuego. Régimen promocional, perfil de especialización y alternativas de desarrollo sectorial en la posconvertibilidad», Documento de Investigación n° 26, Idaes-Unsam.
- Santarcángelo, Juan** (2013). «Crecimiento industrial, sector externo y sustitución de importaciones», *Realidad Económica*, n° 279, pp. 26-46, Buenos Aires.
- Schorr, Martín**, ed. (2013). *Argentina en la posconvertibilidad: ¿desarrollo o crecimiento industrial? Estudios de economía política*. Buenos Aires, Miño y Dávila.
- Schorr, Martín** (2004). *Industria y nación. Poder económico, neoliberalismo y alternativas de reindustrialización en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires, Edhasa.
- Thirlwall, Anthony** (1979). «The balance of payments constrained growth as an explanation of international growth rate differences», *Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review*, n° 128, pp. 45-53.
- Thirlwall, Anthony** y **Nureldin Hussain** (1982). «The Balance of Payments Constraint, Capital Flows and Growth rate Differences Between Developing Countries», *Oxford Economic Paper*, n° 3, pp. 498-510, Oxford.
- Varesí, Gastón** (2011). «Argentina 2002-2011: neodesarrollismo y radicalización progresista», *Realidad Económica*, n° 264, pp. 33-59, Buenos Aires.
- Wainer, Andrés** (2013). «Cambios en el bloque en el poder a partir del abandono de la Convertibilidad. ¿Una nueva hegemonía?», en Juan Griguera, ed., *Argentina después de la convertibilidad (2002-2011)*. Buenos Aires, Imago Mundi.
- Wainer, Andrés** (2011). «Inserción argentina en el comercio mundial. De la restricción externa al desarrollo económico», *Realidad Económica*, n° 264, pp. 60-88, Buenos Aires.
- Wainer, Andrés** (2010). «Burguesías exportadoras: ¿un camino para el desarrollo en América Latina? El caso de la Argentina reciente», *Revista Cuadernos del Cendes*, n° 75, pp. 95-117. Caracas.
- Zaiat, Alfredo** (2012). *Economía a contramano. Cómo entender la economía política*. Buenos Aires, Planeta.



# Respuestas nacionales frente a la desindustrialización

## Algunas lecciones de la política industrial de Argentina 2003-2015\*

PABLO LAVARELLO\*\*  
MATÍAS MANCINI  
MARIANELA SARABIA

pp. 67-89

### Resumen

Argentina experimentó entre los años 70 y 90 un proceso de cambio estructural regresivo, al adoptar un set de políticas de liberalización que llevó a la destrucción de las capacidades productivas, tecnológicas e institucionales acumuladas. La experiencia de Argentina durante los años 2000 muestra que, frente a un contexto de precios internacionales que limitaban la industrialización, la política industrial buscó contener esta situación combinando acciones de apoyo a las capacidades tecnológicas con acciones que pretendían afectar el marco de incentivos y regulatorio de las firmas. De esta manera se inició un proceso de cambio en el tipo de intervención desde una modalidad de Estado Regulador hacia un rol más activo. Este proceso, que no fue lineal, coexistió con regímenes promocionales preexistentes que limitaron las capacidades de coordinación de la política industrial.

### Palabras clave

Política Industrial / Industrialización / Capacidades tecnológicas

### Abstract

As a consequence of liberalization policies, Argentine had experienced one of the most deeper regressive structural adjustments at international level between 70s and 90s. This process destroyed productive, technological and institutional capabilities. Increasing agricultural Terms of Trade fostered deindustrialization and productive reallocation to low technological opportunities sectors. Industrial Policy response during the 2000a was oriented to constrain deindustrialization trends combining incentive and selective regulatory measures with accelerated firms technological capabilities support. This enabled the beginning of industrial policy orientation from a Regulatory State to a more active one. Process that was not lineal and coexisted with preexistent regional promotion instruments constraining industrial policy coordinating potential.

### Key words

Industrial policy / Industrialization / Technological competency

\* Este artículo actualiza y discute en forma parcial un conjunto de resultados empíricos obtenidos en trabajos previos de los autores, en particular en Lavarello, P. J. y Sarabia, M. (2015), «La política industrial en la Argentina durante la década de 2000», Serie Estudios y Perspectivas, n° 45, Cepal. Se agradecen los comentarios y sugerencias a dicho documento en numerosos seminarios. Igualmente, los argumentos y opiniones desarrollados en esta versión son de responsabilidad exclusiva de los autores.

\*\* P. Lavarello. Doctor en Economía por la Universidad de Paris XIII (Francia). Licenciado en Economía (Unlp), Maestría en Política Económica (UBA) y Investigador independiente del Conicet.

Correo-e: lavarello@conicet.gov.ar

M. Mancini. Licenciado en Economía por la Universidad Nacional de La Plata, Magíster en Economía y candidato a Doctor en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires (UBA).

Correo-e: matu\_mem@hotmail.com

M. Sarabia. Licenciada en Economía por la UBA. MSc in Applied Labour Economics for Development (Universidad de Turín y SciencesPo), doctoranda en Economía (Universidad Argentina de la Empresa). Profesora de la Maestría en Cooperación Internacional de la Unsam.

Correo-e: marianela.sarabia@gmail.com

## Introducción

Durante la postguerra, la economía argentina llegó a ser una de las economías con estructuras industriales relativamente más diversificadas y relativamente menos heterogéneas de América Latina, como resultado de un largo proceso de industrialización. Argentina experimentó entre los años 70 y 90 uno de los procesos de cambio estructural regresivo más fuertes que se produjeron a nivel internacional, al adoptar un set de políticas de liberalización y apertura que llevaron a la destrucción de las capacidades tecnológicas (e institucionales) acumuladas durante la postguerra, proceso que se expresó en la pérdida de peso absoluto y relativo de la actividad manufacturera en el PBI y en particular de los sectores ingeniería intensivos.

En ese contexto de desindustrialización, Argentina, al igual que otros países de la región, muestra una ampliación de las brechas tecnológicas y de la heterogeneidad que se ve reforzada desde inicios de los años 2000, frente a la aceleración del cambio tecnológico en los países desarrollados (Abeles, *et al.*, 2011). La emergencia de la nueva manufactura que permite transformar las mayores oportunidades tecnológicas de las TICs y los nuevos materiales en modernos procesos, se traducen en un aumento de las brechas de productividad. Paralelamente, con la entrada de China a la OMC se genera un nuevo ciclo de expansión a nivel mundial, que se traduce en un alza transitoria del precio de las materias primas y de los términos de intercambio de los países con especialización en sectores intensivos en recursos naturales.

El regreso de la política industrial a la agenda política en Argentina durante los años 2000 no obedece a la asimilación de la experiencia internacional, sino al colapso del esquema de intervención basado en la apertura y desregulación de los mercados. Esta preocupación se hace evidente frente a la necesidad de dar sustentabilidad al proceso de crecimiento iniciado en el año 2003.

Con el colapso del régimen de crecimiento neoliberal, basado en políticas de apertura y liberalización con menor peso de la industria, se abre un período transitorio de aumento de la industrialización impulsado por la demanda; condiciones internas e internacionales lo posibilitaron. El pasaje a la defensiva de las fuerzas conservadoras, que trajo aparejado la crisis del año 2001, generó espacios transitorios de políticas distributivas y de políticas de desarrollo productivo. En el plano internacional, la reconfiguración de la economía mundial con la inserción de China a la OMC genera una nueva fase de expansión de la economía mundial con un incremento de los precios de los *commodities* agrícolas.

Es así que entre 2003 y 2008, el PIB por habitante de Argentina creció a un ritmo de 7,2 por ciento anual, en promedio. No obstante, las condiciones internacionales favorables a los precios de las materias primas limitan las posibilidades de diversificación

de la economía, más allá de la especialización en algunos *commodities* agroindustriales. Los incentivos a la industrialización se ven debilitados con la mejora de los precios de las materias primas, reproduciendo el carácter especializado y heterogéneo de la estructura productiva. Frente a ello, no tardan en reaparecer los problemas de restricción externa en la industria manufacturera. Es así que hacia el año 2008, el crecimiento se vería limitado por el estrangulamiento en la disponibilidad de divisas (los mencionados ciclos de «parada y arranque»), hecho que se profundizará en el año 2013 con la caída en los términos de intercambio de las materias primas. Paralelamente, a partir del año 2009, una nueva fase de contracción de la economía mundial se traduce en la sobreoferta de productos importados.

Lejos de abandonar el impulso a la industrialización, Argentina apoya un conjunto de iniciativas de política industrial que combinan acciones de apoyo a las capacidades tecnológicas con otras que buscan afectar el marco de incentivos y regulatorio de las firmas. No obstante, como se discutirá en este trabajo, la velocidad del proceso de aprendizaje institucional requerido para la implementación de una política industrial y la presencia de una alta fragmentación de instrumentos van a atentar contra la posibilidad de superar la restricción externa. De esta manera cabe interrogarse si los esquemas de intervención adoptados a lo largo de la década resultan consistentes con los desafíos del cambio estructural.

Este artículo busca responder a este interrogante, a partir de un análisis de las acciones de apoyo a la industria implementadas durante los años 2000. Si las mismas dieron lugar a nuevas configuraciones de intervención del Estado, más allá de su rol regulador, ya fuese asumiendo un rol de facilitador del sector privado, resolviendo problemas de coordinación, o bien adoptando un rol de apoyo a las capacidades infantiles para generar el cambio estructural. A partir de ello, nos plantearemos como interrogante cuál fue la respuesta frente a la nueva coyuntura de crisis internacional en términos de mantenimiento de las capacidades tecnológicas y de incentivos sectoriales, y, de aquí en adelante, cuáles son los desafíos que enfrenta la política CyT e industrial para transformar la actual crisis en posibilidades de reducción de la brecha tecnológica y de relajamiento, en consecuencia, de la persistente restricción externa.

La exposición se ha organizado de la siguiente manera: primero se discute brevemente el tratamiento que se ha dado, desde la teoría económica, a la política industrial, para proponer, después, una grilla conceptual para su análisis. A partir de ahí, se presenta un reflexión sobre las principales acciones e instrumentos vigentes, buscando identificar los cambios en los patrones de intervención sobre la industria en el período 2003-2015. Finalmente, concluimos con la discusión de los principales aspectos analizados y con algunas enseñanzas generales de la experiencia de política industrial en dicho período.

### **La política industrial: de las fallas de mercado a la generación de capacidades**

Si existe un terreno en el que, salvo excepciones, se revela la ausencia de reconocimiento de la política industrial es en la teoría económica.<sup>1</sup> El legado de Friedrich List y Alexander Hamilton, que plantearon sus fundamentos, quedó limitado a un conjunto acotado de economistas «herejes» que circularon en los márgenes (o por fuera) de la corriente principal de la teoría económica. Los importantes aportes realizados por estos economistas tuvieron como impulso los desafíos que planteaba la industrialización tardía, más que la curiosidad del investigador. Una disciplina, que concentró sus esfuerzos en justificar (o explicar la imposibilidad de) el equilibrio general en la economía, no resultaba un terreno fértil para este tipo de preocupaciones. Tuvo que llegar la experiencia de industrialización acelerada en los países asiáticos, desafiando los principales preceptos de la teoría estándar, para que comience el lento (y discontinuo) retorno de la política industrial al debate económico.

En su versión extrema, la teoría estándar neoclásica niega todo tipo de política en la medida en que la misma distorsiona la asignación de recursos. Para ello, parte de supuestos altamente heroicos: los mercados son eficientes, las instituciones necesarias para que los mercados existan y funcionen están desarrolladas y, ante la eventualidad de desvíos respecto a su buen funcionamiento, ellos no pueden ser resueltos efectivamente por el Gobierno. En ese marco el rol del Estado se limita a la del «Estado Regulador» a través de la defensa de la competencia y la reducción de toda distorsión que genere una mala asignación de los factores productivos. En su versión extendida, la corriente principal de la teoría económica amplía el rol de la política económica a la acción correctora del Estado. Desde este punto de vista, la aplicación de políticas «amigables al mercado» (*market friendly*) no sería inconsistente con un mayor bienestar económico en la medida que se justifiquen en «fallas de mercado».

Es así que la existencia de selección adversa puede generar problemas de desintermediación en el mercado de capitales y la necesidad de poner en práctica algún tipo de política de financiamiento (Stiglitz y Weiss, 1981). Por su parte, siguiendo los trabajos de Arrow (1962), es posible asociar la ciencia y la tecnología a las características de bienes públicos, justificando la acción correctora del Estado, buscando paliar estos problemas a partir de la subvención de las actividades de investigación. Desde la misma perspectiva, Scitovsky (1954) mostraría que, en presencia de externalidades, surgen problemas de coordinación entre actividades relacionadas, lo que puede llevar a la subinversión (y luego subproducción). Fallas de mercado que eventualmente —y aunque no sea mencionado

<sup>1</sup> Esta sección se basa parcialmente en Lavarello y Sarabia (2015)

por el autor— justificarían la acción del Estado como planificador de la inversión. De esta manera, sin poner en cuestionamiento el núcleo duro de su construcción teórica (el equilibrio general y la racionalidad sustantiva de los agentes), la corriente principal ha logrado generar un conjunto de conceptos que logran apartarse en el margen de sus proposiciones generales y que pueden justificar la política industrial (Grossman, 1989).

El abordaje de fallas de mercado permite justificar *ex post* la política industrial desde el punto de vista teórico, en la medida que reconoce la necesidad de intervenciones específicas extendiendo el alcance de la teoría estándar. Las mismas pueden justificar tanto acciones horizontales como selectivas. No obstante, una lectura atenta de los argumentos permite concluir que, solo en el primer caso, serían efectivas. Las intervenciones selectivas hacia ciertos sectores o firmas serían insignificantes para el desarrollo económico, o bien serían aún más costosas que las fallas que las motivaron: las fallas del Estado serían siempre mayores que las fallas de mercado en estos casos (Krueger, 1990).

Durante los últimos años, en los organismos internacionales de crédito, se ha vuelto a adoptar el enfoque de fallas de mercado para justificar las denominadas políticas de «desarrollo productivo», que reconocen la importancia de políticas de financiamiento de la I+D e innovación, pero relegan el papel que anteriormente se daba a la manufactura en el desarrollo (Lin y Monga, 2011; Crespi *et al.*, 2014). Desde esta perspectiva, debe darse prioridad a aquellas inversiones apropiadas para el nivel existente de capacidades. Los cambios en la estructura productiva deben ser graduales, ya que necesariamente están subordinados a la estructura de dotaciones factoriales que va generando la economía en el proceso de acumulación de capital. Para cambiar la estructura productiva, es necesario cambiar previamente la dotación de factores y de capacidades, avanzando paulatinamente desde una industria especializada en productos intensivos en mano de obra (o en recursos naturales) a una economía con una estructura productiva especializada en sectores intensivos en capital. En ese marco, el Estado debe minimizar los costos de definir una mala especialización, asumiendo un «rol de facilitador» del desarrollo y resolviendo las fallas de mercado que impiden el despliegue del sector privado, sin desafiar el principio de las ventajas comparativas.

Aún en el caso de que las fallas de mercado asociadas a las políticas selectivas sean mayores que las fallas del Estado, cabe interrogarse hasta qué punto este enfoque es útil para el diseño de una política industrial, más allá de generar una justificación —o bien un cuestionamiento— *ex post* de ciertas intervenciones. Llevando el argumento a un extremo, el mismo parece ser poco operativo para el diseño e implementación de una política industrial frente al hecho de que las fallas de mercado son más la regla que la excepción. En un trabajo colectivo junto a autores evolucionistas, Joseph Stiglitz —uno de los principales impulsores de este enfoque— sostiene que no es que no existan fallas de mercado, sino

que el mundo está plagado de las mismas (Cimoli, Dosi, Nelson, Stiglitz, 2006). Se podría reforzar el argumento desde una perspectiva schumpeteriana, sosteniendo que resulta inconsistente justificar la política industrial como forma de corrección de las fallas de mercado, al mismo tiempo que se reconoce que la dinámica de una economía capitalista se basa justamente en la generación endógena de fallas de mercado: la competencia a través de la introducción de nuevos productos y procesos.

Frente a esta situación de ausencia de una teoría operativa de la política industrial, un conjunto de trabajos recientes de inspiración evolucionista y neoschumpeteriana (Lall, 2004, Cimoli *et al.*, 2006; Cimoli, Ferraz, Primi, 2009) renuevan las hipótesis originales de la industria naciente de List y Hamilton, haciendo hincapié en las diferentes habilidades entre los países para usar y desarrollar tecnología —o lo que estos trabajos denominan las «capacidades tecnológicas»— y, particularmente, los altos costos de adopción y absorción de la tecnología importada por parte de los países de menor desarrollo. Desde esta perspectiva, las capacidades tecnológicas e institucionales son el resultado de procesos de aprendizaje y, por lo tanto, son endógenas a los cambios en la estructura productiva.

El hecho de que la tecnología cuente con un gran componente tácito resultante de la experiencia, junto a las fuentes codificadas (información de patentes, planos, publicaciones) hace que sea muy difícil subir la «escalera de la industrialización» gradualmente a partir de las ventajas comparativas iniciales. El acceso a la tecnología exige aprendizajes mediante la experiencia que difícilmente pueden llevarse adelante sólo a partir de las actividades productivas existentes. Dichos aprendizajes requieren externalidades de otras fuentes de conocimiento que son más densas, en la medida que existan en la estructura productivas sectores manufactureros o de servicios especializados proveedores de tecnología (Pavitt, 1984; Bell y Pavitt, 1995). Existen ciertas industrias que cuentan con un mayor potencial de aprendizaje y, por lo tanto, de rendimientos crecientes externos. En este sentido, algunas industrias asumen un papel nodal en la difusión intersectorial de tecnología; entre ellas se destaca la industria de bienes de capital y, más recientemente, las TICs.

El desarrollo de estos sectores no es inducido endógenamente, en la medida en que los incentivos hacia las actividades con ventajas comparativas estáticas reproducen la estructura productiva reinante. La estructura de costos existente no revela la oportunidad y no genera los incentivos suficientes para asumir los riesgos de invertir en los nuevos sectores. En períodos de cambio de paradigma tecnológico, el problema es aún mayor dada la incertidumbre radical y la política industrial debe recurrir a acciones deliberadas de generación de nuevos sectores.

Esta visión tiene importantes implicaciones a la hora de abordar el diseño y la implementación de la política industrial, en la medida en que exige coordinar un conjunto de acciones en forma selectiva y deliberada en cinco dimensiones (Cimoli, *et al.*, 2006; Cimoli, Ferraz y Primi, 2009): i) la creación de infraestructura de ciencia y tecnología; ii) los

aprendizajes distribuidos socialmente; iii) la generación de capacidades tecnológicas en las firmas, los incentivos; iv) el control selectivo del mercado, con una clara focalización en un conjunto acotado de sectores estratégicos; y v) la conformación de un sistema nacional de innovación que posibilite la circulación de tecnología entre universidades, empresas y otros organismos.

A diferencia de las experiencias de industrialización tardía del siglo XIX en las que el *catching up* estaba asociado a adoptar en forma acelerada plantas de producción de gran escala, a través de instituciones de financiamiento y de protección comercial, hacia inicios de los 2000, la política industrial requiere la coordinación de un sistema de innovación a partir de un entramado de actores altamente complejo. Generar las capacidades institucionales para implementar y coordinar estas políticas exige un aprendizaje institucional, y resulta uno de los mayores desafíos para los países en desarrollo.

### **De las cadenas globales de valor a la relocalización de la manufactura: la experiencia reciente en los países desarrollados**

Aún en los países desarrollados en los que desde los años 90 la política industrial se encontró invisibilizada detrás de iniciativas que se apoyaban en el carácter espontáneo «desde abajo» (*bottom up*) del sector privado, las mismas fueron impulsadas por acciones deliberadas de compra gubernamental y contratos de I+D. Este es el caso de la «emergencia» de la industria biotecnológica en Estados Unidos (Mazzucato, 2014).

El regreso de la política industrial a los países desarrollados se evidencia en la tendencia, aún incipiente, a la relocalización de actividades intensivas en conocimiento (AIC) hacia países centrales por parte de empresas multinacionales (Sarabia, 2017). Esta selectividad en AIC responde al recrudescimiento de la competencia capitalista y al lugar central que juegan las ventajas tecnológicas de los grupos líderes en el mantenimiento de sus posiciones de mercado tras la crisis 2008-2009. Frente a la mayor presión competitiva, el foco estratégico pasa de la generación de oportunidades tecnológicas a la promoción acelerada de capacidades de ingeniería, para transformar esas oportunidades en nuevos productos (Pisano y Shih, 2009).

La experiencia reciente de apoyo a la nueva manufactura en Estados Unidos, con el creciente potencial que ha adquirido en los últimos años la adopción de las tecnologías 3D, la internet de las cosas y los nuevos materiales, muestra que la preocupación por el apoyo a sectores ingeniería intensivos convalida la relevancia de las políticas industriales. De la misma forma, la *Política Industrial verde* asume un rol central en varios países de Europa, buscando modificar la estructura industrial con el apoyo selectivo a industrias sustentables (Lütkenhorst, *et al.*, 2014). De esta manera, la Política Industrial va más allá de la generación de condiciones que faciliten la innovación hacia otra acción en la que se busca influir selectiva y deliberadamente en el perfil de especialización.

Estimaciones agregadas (Oecd, 2016; ILO, 2015) confirman este desplazamiento hacia países desarrollados, como resultante de su mayor especialización en las actividades intensivas en conocimiento (I+D, diseño, etc.) y una generación de puestos de trabajo orientada hacia las posiciones más calificadas. En este contexto, el rol de las empresas multinacionales, respecto de la especialización productiva que llevan adelante en cada país y su origen o direccionalidad, no pasan inadvertidos, tal como ocurre en la literatura especializada sobre cadenas globales de valor y sus vínculos con el crecimiento (Gereffi, 2001, Timmer *et al.*, 2016). De hecho, la mayor especialización hacia AIC y su correlato con una mayor complejidad productiva, por parte de los países más desarrollados, podría profundizar la brecha en el desarrollo de capacidades dinámicas, en vista de las habilidades de las firmas para integrar, construir y reconfigurar competencias internas y externas, y para redefinirse rápidamente en entornos cambiantes (Teece, Pisano y Shuen, 1997:516).

En este marco se ha dado un cambio significativo en la agenda de política pública: la política industrial y, en particular, sus dimensiones productivas y tecnológicas, volvieron a formar parte del debate y sugieren haber comenzado a captar mayor presupuesto en los países centrales. A diferencia de las prioridades de la agenda «estratégica» latinoamericana, los países desarrollados han lanzado un conjunto de iniciativas relativas a la Industria 4.0. La Industria 4.0, en general, refiere a la digitalización de la producción e integración de sistemas físicos y cibernéticos, la *aditividad*, nuevos materiales y componentes, etc. A su vez, las estrategias lanzadas por Estados Unidos y el Reino Unido se articulan con un plan más amplio que contempla desde la formación (o adecuación profesional) en nuevas tecnologías hasta cambios en el modelo de negocios, con miras a integrar conocimientos interdisciplinarios, lanzarlos rápidamente al mercado y escalarlos a partir de iniciativas mixtas con financiamiento quinquenal. Estos desarrollos, no aparecen aislados, sino que son complementarios de los grandes proyectos nacionales liderados por instituciones nacionales de larga data, tales como la Darpa, Nasa o National Science Foundation en Estados Unidos, en actividades de punta de la industria satelital, la biotecnología, la construcción y energías renovables, entre otras.

De forma análoga a lo que sucede en las firmas, este conjunto de políticas permite identificar que las capacidades dinámicas también se gestan en el plano institucional y en el sector público en particular, no solo contribuyendo a generar lecturas e interacciones más complejas en un entorno determinado, sino también generando una visión consistente de mediano plazo y planeando en consecuencia. En otras palabras, el aprendizaje a partir de la experiencia que señalábamos anteriormente, constituye un pilar fundamental para el desarrollo de capacidades institucionales, productivas y tecnológicas de un país, mientras que una actitud pasiva frente a la celeridad del cambio tecnológico contribuye a minar el sendero futuro en tanto las brechas tecnológicas se incrementan y las capacidades actuales pueden convertirse en obsoletas.

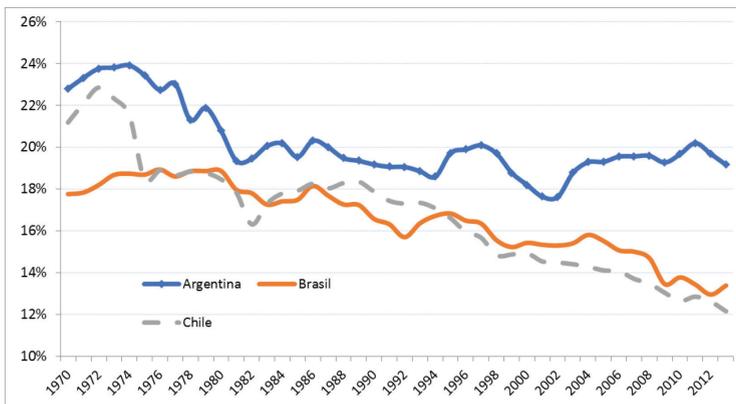
## Transformaciones en la industria manufacturera argentina durante los 2000

La política industrial regresa a la Argentina hacia inicios de los años 2000, no como resultado de la asimilación de los desafíos que implica la ampliación de la brecha tecnológica, sino como respuesta al colapso de la experiencia neoliberal y a la necesidad de dar sustentabilidad a una política de expansión de la demanda. Como consecuencia de la adopción de un conjunto de políticas de liberalización, apertura comercial y apreciación cambiaria, entre los años 70 y los 90, Argentina experimentó un largo proceso de desindustrialización que implicó la destrucción de buena parte de las capacidades tecnológicas (e institucionales) acumuladas durante la postguerra, especialmente en las industrias metalmecánicas.

Luego del colapso de estas políticas hacia el fin de los años 90, desde el año 2003, Argentina comienza un proceso de crecimiento impulsado por la demanda en el que, si bien no la revierte, logra contener la tendencia de largo plazo a la desindustrialización. Este proceso se manifiesta en el gráfico 1 que muestra la evolución histórica de la participación de la industria manufacturera en el PBI a precios constantes. Incluso, en el mismo puede constatarse que el freno al proceso de caída la actividad manufacturera, durante la última década, se da en un contexto en el que se acelera la desindustrialización en los principales países de la región.

Gráfico 1

### Participación del Valor Agregado Manufacturero en el total de PBI Países seleccionados (a precios constantes de 2005)



Fuente: elaboración propia con base en Unctad.

Más allá de la evolución del peso de la manufactura en el valor agregado total, es de relevancia analizar con mayor grado de desagregación los cambios estructurales al interior de la industria manufacturera. En este sentido, es de destacar que, en un contexto de expansión total del empleo manufacturero, se evidencian cambios acotados, pero no insignificantes en la estructura sectorial del empleo a favor de sectores difusores de progreso técnico, después de décadas de reestructuración regresiva. En el cuadro 1 puede apreciarse que, mientras en el periodo comprendido entre los años 70 y 90 se profundizó un patrón de especialización sesgado fuertemente hacia las ramas industriales procesadoras de recursos naturales (producción de alimentos e industrias de productos básicos de uso difundido), a partir del año 2003 dichos sectores perdieron peso en el total de empleo y los sectores ingeniería intensivos y otros químicos aumentaron ligeramente su participación en la estructura relativa de la industria manufacturera.

Cuadro 1

**Estructura del empleo por sector industrial<sup>2</sup>**

**En % del total del empleo manufacturero. Promedio anual por periodo**

	1973-1982	1983-1992	1993-2002	2003-2013
Otros químicos	6.1	5.6	6.2	6.7
Intensivos en Ingeniería (menos Automotriz)	19.3	15.8	14.4	16.2
Automotriz y equipo de transporte	8.0	7.4	6.9	7.1
Intensivos en RR.NN.	34.5	41.9	46.8	45.1
Intensivos en Trabajo	32.1	29.3	25.7	24.9
Total Industria	100	100	100	100

Fuente: elaboración propia con base en Padi-Cepal

No obstante, este incipiente proceso de cambio estructural en la industria no estuvo acompañado por una reducción de las brechas externas de productividad (Abeles y Rivas, 2011; Abeles, *et al.*, 2011). Mientras que, desde mediados de los años 90, las actividades *ingeniería intensivas* vinculadas a la base metalmecánica y, en menor medida, las industrias químicas basadas en la ciencia son las que lideran el proceso de aumento de la productividad en los países desarrollados, Argentina ve ampliar significativamente la brecha tecnológica en tales actividades. Particularmente en las intensivas en ingeniería, su nivel de productividad relativa respecto a la de EEUU (tomada como referencia de la frontera tecnológica internacional) pasa de un promedio del 50 por ciento anual en la década del 70

<sup>2</sup> La clasificación de los sectores manufactureros se basa en Katz y Stumpo (2001)

al 12 por ciento en los años 2000. El sector automotriz fue la excepción en este proceso; merced a un régimen de promoción sectorial, los acuerdos de complementación productiva a nivel regional en el marco del Mercosur y la reformulación de las estrategias de las terminales extranjeras durante la década de los noventa, este sector logró revertir cierto retraso tecnológico. Por su parte, desde los años 90, son los sectores intensivos en recursos naturales, generalmente usuarios de las industrias intensivas en ingeniería y de aquellas de base química, los que logran un aumento importante de su productividad, acercándose al nivel de las mejores prácticas internacionales.

En consecuencia, aún si las políticas macroeconómicas aplicadas a partir de 2003 permitieron cambiar incipientemente la estructura de la industria manufacturera, como se refleja en la composición del empleo, las mismas fueron insuficientes para modificar las ventajas comparativas sectoriales, estrechamente asociadas a la dotación de Rrnn. La persistencia de la heterogeneidad en los niveles de productividad tiende a consolidar un patrón de especialización concentrado en un conjunto relativamente acotado de productos, que cuenta con ventajas comparativas estáticas, en general asociadas a la explotación de productos primarios y a sus primeras transformaciones. En ese marco, frente a procesos de reindustrialización, como el iniciado en el año 2003, no tardan en emerger tensiones en el frente externo, que operan limitando la sostenibilidad del crecimiento en el largo plazo. Hacia el año 2008, se configuró un escenario en que la creciente limitación de dólares obró como el principal obstáculo para sostener el crecimiento económico, cuestión que se profundizaría en el año 2013, con la caída en los términos de intercambio de las materias primas.

La superación de la vulnerabilidad externa, asociada al déficit comercial crónico de la industria manufacturera, trae a discusión la ineludible necesidad del cambio estructural, tendiente a paliar la desarticulación de la matriz productiva. Por un lado, en términos de la demanda mundial, Argentina se especializa en sectores intensivos en recursos naturales, fundamentalmente en las exportaciones de oleaginosas, que presentan una baja elasticidad de la demanda respecto al ingreso, en comparación a la que presentan sectores intensivos en ingeniería. Las fases expansivas quedan entonces limitadas por la capacidad de generar divisas de un conjunto muy acotado de sectores pocos dinámicos a las variaciones de ingreso mundial. Por otro lado, el avance del proceso de industrialización doméstico desde 2003 provocó un aumento considerable en el requerimiento de importaciones de partes, piezas y bienes de capital (que poseen una alta elasticidad-ingreso) exacerbando de manera sostenida el déficit neto estructural de la industria manufacturera, con las consiguientes tensiones en el mercado cambiario. Finalmente, los sectores intensivos en recursos naturales poseen un menor ritmo de progreso técnico a nivel internacional y, por ende, menores oportunidades de aumentos de productividad y crecimiento. En contraste,

el mayor aumento en la brecha tecnológica se produce en los sectores intensivos en conocimiento, que son los que presentan mayores oportunidades de aumento de productividad y que son la fuente de progreso técnico del resto de la economía.

Cabe interrogarse cuáles fueron las respuestas de política industrial frente a los desafíos que plantea profundizar un proceso de industrialización impulsado por la demanda, en el que, si bien logró ensancharse la base de capacidades industriales y revertir de manera acotada la pérdida de incidencia de los sectores *ingeniería intensivos*, la ampliación de la brecha tecnológica resultó en la reaparición de los límites de divisas hacia el final del período.

### **El (incompleto) regreso de la política industrial a la Argentina durante los años 2000**

Durante el primer lustro de los años 2000, tras el colapso del régimen monetario de convertibilidad, vigente en la Argentina entre 1991 y 2001, y de una ausencia de debate en los ámbitos académicos y de gestión nacional sobre la necesidad de llevar adelante un proceso de cambio estructural, comenzó a vislumbrarse el regreso de la política industrial.

La primera evidencia de dicho retorno es el aumento experimentado en los recursos orientados a la política industrial. Si bien gran parte de las acciones implementadas en el período 2004-2013 —como fue el caso de los tipos de cambio diferenciales y la administración de comercio— no implicaron costos fiscales, el retorno de la política industrial puede apreciarse, de manera aproximada, por el monto de los recursos fiscales y financieros asignados a la industria a partir de instrumentos o programas del sector público nacional. Dichos recursos crecieron del 4,1 por ciento promedio del valor agregado manufacturero para el sub-período 2004-2006 y el 7,4 por ciento para el 2010-2013, excluyendo los recursos canalizados desde empresas parcialmente renacionalizadas (como YPF) a través del sistema financiero (Lavarello y Sarabia, 2015).<sup>3</sup>

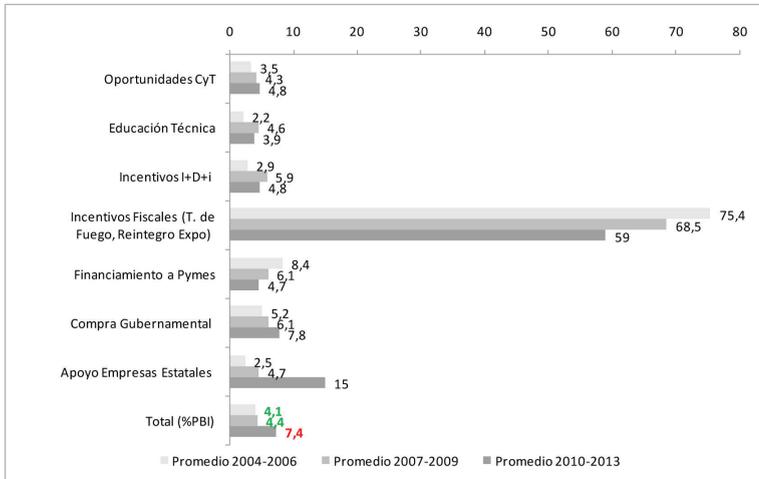
No obstante este aumento de los recursos de apoyo a la industria, al inicio del período —y aún hacia el final del mismo, aunque en menor medida—, la mayor parte de los recursos estuvo dominada por instrumentos gestados e implementados en distintos momentos, cada uno de ellos supeditado a diagnósticos y propósitos específicos, representando distintas «capas geológicas». En este sentido fueron los incentivos fiscales de los Regímenes Regionales y los reintegros a las exportaciones, generados para compensar asimetrías fiscales,

<sup>3</sup> Si se incluyen los recursos del sistema financiero reorientados por incentivos de financiamiento a la inversión —como lo fue la línea productiva a la pequeña y mediana empresa (PyME) a partir de la reforma de la Carta Orgánica del Banco Central de la República Argentina (Bcra) de 2012—, el monto total de apoyo pasó de 4,5 por ciento en el primer sub-período a 9,8 por ciento en el último.

los que explicaron la mayor parte de los recursos. Aunque disminuyeron levemente su participación relativa en el marco de la aparición de otros instrumentos, nunca resultaron menores al 60 por ciento de los recursos transferidos a la industria y fueron aumentando su peso en la participación del PBI manufacturero, del 3,1 por ciento promedio entre 2004 y 2006, hasta alcanzar el 4,4 por ciento entre 2010 y 2013. Esto plantea severos límites a la implementación de políticas, en la medida que la acumulación y yuxtaposición de instrumentos, instaurados bajo regímenes de política diferentes, se constituyen en «derechos adquiridos» por sus beneficiarios que, lejos de aumentar las capacidades infantiles generan efectos de sustitución de importaciones inversa (Schorr y Porcelli, 2014).

Gráfico 2

**Apoyos a la industria en Argentina: recursos fiscales y financieros**



Fuente: elaboración propia con base en Lavarello y Sarabia (2015).

A partir de estos indicadores generales es posible apreciar los cambios en la orientación de la política industrial a lo largo del período analizado. A pesar de la fuerte dependencia de trayectoria de las capas geológicas previas, a partir del año 2003, se genera un proceso de aprendizaje institucional en el que es posible identificar tres subperíodos claramente diferenciados, los cuales respondieron en parte a los nuevos desafíos que fue planteando el proceso de re-industrialización iniciado en el año 2003.

**El subperíodo 2004-2006: los derechos de exportación como instrumento de política industrial**

En este primer subperíodo, la inercia de regímenes regionales, con su efecto adverso sobre los incentivos a la industrialización, fue compensado por instrumentos que desafiaron de

manera deliberada los precios relativos favorables a los sectores intensivos en recursos naturales. Paradójicamente, dichos instrumentos no son propios de la política industrial, sino que se basan en el establecimiento de tipos de cambio diferenciales, a partir de derechos de exportación desiguales entre sectores. A diferencia de los tipos de cambio múltiples, en los que se exigen altos umbrales de capacidades institucionales para implementar un control de cambios, los derechos de exportación son de fácil implementación. Estos instrumentos operaron sobre los incentivos como mecanismo de diferenciación del tipo de cambio efectivo, conformando un nuevo esquema de rentabilidades sectoriales en el que la industria manufacturera resultó favorecida, *vis a vis* de las actividades primarias y sus primeras transformaciones.

En este sentido, la alícuota promedio por derechos de exportación de la industria manufacturera de origen industrial (MOI) resultó, de manera significativa, inferior a las alícuotas respectivas de los sectores con los que el país tuvo ventajas comparativas naturales, como fueron los sectores primarios y más aún las manufacturas de origen agropecuario (MOA). Mientras que las alícuotas de derechos de exportación de la industria manufacturera entre el año 2003 y 2015 fueron, en promedio, del 4 por ciento de las exportaciones, las de los sectores agropecuarios y de transformación agrícola fueron del 16 por ciento.

Estas diferencias en los derechos de exportación fueron un instrumento eficaz para compensar la marcada heterogeneidad de la estructura productiva local y el principal —si no el único— mecanismo de incentivos que buscó orientar las decisiones privadas de manera deliberada y sistemática, desafiando las ventajas comparativas vía señales de precios. De allí, que tal mecanismo debe ser considerado parte central de la experiencia de política industrial de los tempranos años 2000. El mismo, junto al impulso sobre la demanda efectiva, a partir de una serie de medidas reparadoras de la situación socio-laboral, contribuyeron a aumentar el peso del valor agregado de las actividades manufactureras de origen industrial.<sup>4</sup>

Durante este período surgen algunos nuevos instrumentos de promoción sectorial —en particular el del apoyo a los bienes de capital— que se suman al régimen automotriz discutido en la sección 3, caracterizados por una débil articulación con las políticas de apoyo a las capacidades tecnológicas de las firmas y las deficiencias en los mecanismos de seguimiento y control de los beneficiarios, limitarán el potencial de dichos instrumentos.

---

<sup>4</sup> La centralidad de este instrumento no estuvo exenta de un fuerte rechazo de aquellos sectores con ventajas comparativas estáticas, abriendo nuevos interrogantes de economía política. De hecho, estos aspectos fueron los que limitaron su potencial a partir del año 2008. Sin embargo, desde ese año, la dificultad para establecer alícuotas móviles limitaron la posibilidad de un ajuste de precios relativos, haciendo que de 2010 en adelante, los derechos de exportación perdieran relevancia, cuando la apreciación cambiaria limitó, en términos absolutos, la rentabilidad de los sectores de menor productividad relativa y, en consecuencia, aquellos ejercieron mayor presión sobre la dimensión del mercado y la descoordinación e inconsistencia —efectos de solapamiento y compensación— de los distintos instrumentos de apoyo.

En particular, se creó un régimen de promoción de bienes de capital, informática, telecomunicaciones y maquinaria agrícola; el mismo fijaba un reintegro a partir de un bono fiscal que equivalía al 14 por ciento del precio de la producción nacional para maquinarias y equipos. Su objetivo no era fortalecer la industria de bienes de capital sobre la base de una acción deliberada, sino compensar la desprotección resultante de la suspensión del arancel externo común del Mercosur; al momento de su creación se incluyeron los bienes de capital seriados, cuyos fabricantes locales continuarían beneficiados por el arancel extra-zona, como fue el caso de la maquinaria agrícola autopropulsada. Este mecanismo tuvo escasa efectividad en la medida que la obtención del subsidio no fue acompañada de requisitos de desempeño y mecanismos de monitoreo, limitando las posibilidades de sustitución de importaciones en componentes intensivos y en tecnología (Lavarello y Goldstein, 2011; Peirano, 2013).

Luego, en el marco de la inercia de los regímenes regionales y sectoriales previos, paradójicamente, fue la política macroeconómica la principal herramienta de apoyo a la industria. Instrumento que fue compensado por el impulso a la demanda efectiva asociado a un conjunto de medidas reparadoras de la situación social que dejó la experiencia de apertura de los años 90.

### **El subperíodo 2007-2009: reforzamiento de las capacidades tecnológicas**

En este subperíodo, maduran importantes aprendizajes institucionales, a partir de políticas horizontales de fomento a las capacidades tecnológicas y de apoyo a las Pymes, implementadas en la década previa. Con un mayor énfasis en los aglomerados productivos, la aparición, en el año 2008, del Mincyt, posibilita el diseño de una nueva gama de instrumentos selectivos de apoyo a las capacidades tecnológicas en nuevos paradigmas tecnológicos (Software, Nanotecnología y biotecnología), al mismo tiempo que se inicia el programa de fortalecimiento de la educación técnica, orientado a generar aprendizajes difundidos socialmente. El carácter transversal de estas tecnologías y el abordaje en red de los instrumentos se planteaban como objetivo la emergencia de plataformas tecnológicas, con aplicaciones en nuevos productos o mejoras de procesos. Asimismo, se pusieron en práctica nuevos instrumentos orientados a la promoción de capacidades tecnológicas desde una perspectiva de entramados productivos locales, a partir de los Proyectos Integrados de Aglomerados Productivos (Pitec) administrados por el Fontar, con una asignación de USD 30 millones (Moori Koenig, 2010; Ferraro y Gatto, 2010).

Entre los proyectos con mayor grado de avance e impacto en la generación de un entramado productivo, sobresale el desarrollo del entramado (*cluster*) de maquinaria agrícola de la región centro de Santa Fé y Córdoba (Lavarello y Goldstein, 2011), bajo la

coordinación técnica de una asociación sectorial.<sup>5</sup> En línea con el aprendizaje institucional dentro de la administración pública, dicha asociación contaba con una trayectoria de asistencia técnica regional al sector en cuestión (superior a los diez años) y había encarado la construcción del primer Centro Regional Tecnológico con un crédito del Fontar y el aporte del Gobierno de la Provincia de Santa Fé (Moori Koenig, 2010).

Este doble viraje, desde instrumentos horizontales hacia instrumentos por tecnología transversal y por aglomerados productivos, fue resultado del aprendizaje institucional previo de la Agencia Nacional de Política Científica y Tecnológica, y permitió una mayor articulación entre oferta y demanda de conocimiento, integrando distintas líneas de apoyo de generación de capacidades tecnológicas y de financiamiento a la ciencia (a través del Foncyt) y del financiamiento a la tecnología del Fontar. A su vez, esta experiencia sentaría las bases para la definición de los núcleos socio-productivos estratégicos en la etapa posterior, en que las distintas iniciativas se articularían a partir de un plan nacional de ciencia y tecnología.

### **El subperíodo 2009-2013: el Estado como productor y usuario en un contexto macroeconómico adverso**

Frente a la erosión del tipo de cambio como mecanismo de incentivo a la industria en el marco de una creciente incertidumbre asociada a la crisis internacional, surgen nuevos mecanismos de protección basados en la administración del comercio y la reaparición del Estado como productor y usuario. De esta manera se completa la gama de acciones necesarias para llevar adelante una política industrial, tomando impulso un conjunto de acciones que, si bien se iniciaron previamente, en este subperíodo se articulan en un conjunto de proyectos estructurantes a partir del Ministerio de Defensa y del Ministerio de Planificación. Paralelamente, la política industrial se complementa con un fuerte impulso a la inversión a partir de programas de financiamiento de carácter horizontal impulsado desde el Banco Central (Heyn y Molovan, 2010; Lavarello y Sarabia, 2015).

Luego, no obstante la inercia de las capas geológicas de los regímenes de promoción regional, en los últimos años se implementaron un conjunto de acciones, instrumentos e instituciones orientados a generar oportunidades y capacidades tecnológicas, financiamiento y mecanismos de selección que pueden sentar las bases para la consolidación de una política industrial que logre articularse más sistemáticamente en pos del objetivo del cambio estructural.

<sup>5</sup> Se trata del Cluster Cideter de la Maquinaria Agrícola, que reúne a los productores de Córdoba y Santa Fé.

En materia de generación de oportunidades tecnológicas, se inició, por un lado, un conjunto de proyectos tecnológicos en áreas de I+D en tecnologías satelitales, energética y de defensa, bajo un esquema «desde arriba» y, por el otro, se avanzó en una reorientación (parcial) de los fondos de apoyo a la CyT orientados al fortalecimiento de capacidades tecnológicas con un fuerte peso de las actividades biotecnológicas (Kohon y Mochi, 2013). Estos apoyos pasaron del 3 por ciento del total de recursos en el período 2004-2006, en financiamiento de la I+D aplicada, a cerca del 5 por ciento en el período 2010-2013 (Lavarello y Sarabia, 2015).

En concepto de incentivos a la generación de capacidades tecnológicas en el sector privado, aun cuando son secundarios desde el punto de vista de recursos, a lo largo de la década se manifestó un aumento significativo –del 3 al 4,8 por ciento del total de apoyos a la industria– y un gradual avance desde instrumentos horizontales hacia instrumentos focalizados con la creación de los Fondos Tecnológicos Sectoriales.

Paralelamente a este conjunto de acciones de fortalecimiento de la infraestructura de I+D e incentivos que inciden sobre las capacidades tecnológicas del sector privado, se evidencia un mayor (aunque aún incipiente) peso de acciones estructuradas en grandes proyectos estatales, con potencial de generar encadenamientos en el sector privado, ya sea a partir de la compra estatal o el financiamiento directo a empresas estatales. Los recursos de estos programas pasan de 0,3 por ciento a 1,7 por ciento del VA industrial y explican un aumento de la participación de 7,7 a más del 13 por ciento del total de apoyos. La recuperación de YPF, los grandes proyectos satelitales, nucleares, de defensa y compras gubernamentales en el sector salud marcarían el intento de iniciar una nueva etapa de política industrial a partir del año 2010 (Lavarello y Sarabia, 2015).

Por su parte, existe un conjunto de instrumentos cuya importancia no se puede captar a partir de los recursos fiscales (Heyn y Moldovan, 2010). Este es el caso, ya mencionado, de los esquemas de tipo de cambio diferenciales y más tarde de la recuperación de las políticas de comercio, administrados a través de distintos mecanismos no tarifarios –primero las licencias no automáticas (LNA) de importaciones y luego las declaraciones juradas anticipadas de importación (Djai)–, recuperando las capacidades del Estado para llevar adelante mecanismos de protección selectivos. En 2004, las LNA se aplicaron sobre 85 posiciones arancelarias de artículos deportivos, textiles y para el hogar, juguetes, calzados y motocicletas, extendiéndose a más de 600 en 2011.<sup>6</sup> Desde 2012, la Declaración

<sup>6</sup> En 2010, entre los productos más ahorradores de divisas estaban: maquinaria agrícola (USD 323 millones, 29,5 por ciento del ahorro total de divisas); artículos para el hogar (21 por ciento), hilados y tejidos (20,8 por ciento) y metalmecánicos (7,6 por ciento), incluyendo sectores intensivos en ingeniería –tornos, ascensores, etc.– (Heyn y Moldovan, 2010).

Jurada Anticipada de Importación (Djai) reemplazaría de manera paulatina a las LNA.<sup>7</sup> Pese a las dificultades iniciales, el instrumento se fue adaptando y permitió mecanismos de interacción con el sector privado, acordando metas de producción, empleo e inversión, con el posterior monitoreo por parte de la autoridad de aplicación. En el año 2014, se realizaron 633 acuerdos con grandes empresas, que representaban USD 52.491 millones de importación en ese año, y 3.086 con Pymes por USD 4.677 millones (en 2015 se sumaron otras 1.500). En total, excluidas las compras al exterior de combustibles, aviones y trenes, el nuevo régimen de administración del comercio abarcó el 87 por ciento de las importaciones de 2014 (se estima que habría alcanzado el 90 por ciento en 2015) con un impacto sobre el ahorro de divisas de USD 1.230 millones, excluyendo al sector automotor y de electrónica (Lavarello y Sarabia, 2015). Luego, aún si la reaparición de los mecanismos no tarifarios implica adaptaciones en respuesta a los condicionamientos de la OMC, la política económica recupera gradualmente la capacidad de intervenir en forma deliberada en las señales de precios y en las condiciones de selección de mercado.

### **Las primeras iniciativas de articulación de instrumentos: los planes industriales y de innovación en la Argentina**

Entre los años 2010 y 2015 surgieron un conjunto de iniciativas de planificación estratégica desde distintas áreas del Estado, que, si bien constituyen un avance en materia de diseño y en algún caso de implementación a partir de esquemas participativos, no lograron articular esas distintas acciones. Las mesas de implementación constituidas a tal efecto limitaron su accionar a la identificación de problemas y al uso de la gama de instrumentos disponible para cada jurisdicción.

Hacia fines del período analizado, se formula el Plan Estratégico Industrial 2020 (PEI), constituyendo la primera iniciativa explícita de política industrial luego de 30 años de ausencia. Su génesis obedeció más a los límites que fue enfrentando el proceso de crecimiento asociado a la restricción externa, que a una asimilación de las experiencias internacionales exitosas o a un cambio de agenda en la mayor parte de los organismos internacionales. Si bien el diseño del plan se apartaba de un enfoque de fallas de mercado, la modalidad de intervención del PEI quedó acotada en la idea del Estado facilitador. En lugar de oficiar como una política industrial, que articulara de manera vertical distintos instrumentos y seleccionara ciertos sectores, sus acciones se orientaron a generar un espacio de interacción entre los distintos actores públicos y privados de cada cadena, buscando soluciones a problemas de coordinación.

<sup>7</sup> Por medio de este mecanismo, la empresa presentaba una solicitud de importación y, en caso de no ser contactada por la autoridad de aplicación en un lapso aproximado de 14 días, se habilitaba la operación. Si la solicitud resultaba observada, se iniciaba un procedimiento que podía incluir un pedido de mayor información.

En este sentido, si bien surgió como marco general para coadyuvar a la sustentabilidad macroeconómica —expansión de la demanda interna, aumento de exportaciones y una inversión sostenida entre sus pilares—, su principal motivación radicó en identificar «cuellos de botella» en las cadenas productivas preexistentes. De hecho, las once cadenas seleccionadas explicaban cerca del 80 por ciento del tejido productivo manufacturero, denotando así la ausencia de un criterio de priorización explícito de sectores estratégicos y el impulso al desarrollo de «nuevos sectores». Su implementación involucró la creación de la Secretaría de Planeamiento Estratégico Industrial en el ámbito del Ministerio de Industria que tenía como función coordinar las once mesas homónimas.

Bajo la coordinación del Mincyt, y en forma simultánea al PEI 2020, se avanzó en la formalización de una política científica y tecnológica que modificó los criterios de asignación de los fondos de apoyo a la CyT: de aquellos orientados al fortalecimiento de capacidades tecnológicas de las firmas se pasó hacia aquellos que buscaban generar capacidades en consorcios público-privados. Este plan, que comenzó a gestarse de manera formal hacia 2010, presentó una mayor correspondencia entre objetivos, instrumentos y la capacidad de coordinación e implementación que el Plan Estratégico Industrial (PEI) 2020. Combinó mecanismos participativos con una mayor selectividad sectorial de los instrumentos, logrando algunas diferencias superadoras. Se definieron «núcleos socio-productivos estratégicos» para cada sector en sus inicios clave, a partir de tres etapas en la que se involucraron distintos actores: i) el diagnóstico, que permitió definir las «líneas de acción prioritarias»; ii) la constitución de mesas de trabajo, en las que referentes académicos, funcionarios de distintos ministerios y sector privado participaron de la validación y especificación de las líneas de acción; y iii) la consulta y la validación de la definición de estos lineamientos estratégicos 2012-2015, con ámbitos jerarquizados del Estado. Uno de los principales límites que enfrentó es la baja articulación con otras áreas de política industrial y tecnológica. Si bien se avanzó en la definición de sectores estratégicos y núcleos socio-productivos de manera conjunta con otros ministerios (en particular con el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca), se mantuvo una baja articulación con los lineamientos de sustitución de importaciones vigentes en otras áreas de gobierno y con los desarrollos estatales de satélites y aplicaciones de defensa en los que el Estado asumió el rol de productor.

Esta modalidad de intervención, asimilable a la visión del Estado Facilitador o al jardinero que riega sus flores, no permitió generar ciertos polos movilizados de distintas acciones de política industrial. La falta de una instancia coordinadora, que contase con la jerarquía necesaria y las capacidades institucionales como para alinear los distintos instrumentos en función de metas sectoriales o misiones, implicó que, a excepción de ciertos sectores —como el farmacéutico o el de maquinaria agrícola en los que existe una

institucionalidad público-privada desarrollada— las metas de estos planes no se tradujeran en acciones y resultados (Lavarello y Goldstein, 2011b; Gutman y Lavarello, 2017).

### **Reflexiones finales y trayectorias posibles de Política Industrial**

La experiencia de Argentina durante los años 2000 muestra que frente a un contexto de precios internacionales favorables a las actividades primarias, lejos de abandonar el objetivo de la industrialización, se apoyó en un conjunto de iniciativas de política industrial que combinaban acciones de respaldo a las capacidades tecnológicas, con acciones que buscaban afectar el contexto de selección a través de impuestos a las exportaciones diferenciales y comercio administrado. De esta manera, se inicia un proceso de cambio en el tipo de intervención del Estado, pasando de una modalidad de Estado Regulador que limita su accionar a generar reglas de juego, hacia un rol más activo en el que la política industrial reaparece en la política económica. Este proceso no fue lineal, dado que las nuevas acciones de política coexistirán con instrumentos y regímenes promocionales preexistentes, dando lugar a la existencia de distintas capas geológicas de política industrial.

Estas iniciativas no asumieron una planificación coordinada a partir de la selección de un conjunto de tecnologías y sectores, sino que los planes asumieron la modalidad de un Estado Facilitador que, a partir de mesas de diseño e implementación participativas, buscaba identificar fallas del mercado o cuellos de botella que era necesario resolver frente a los problemas crecientes de restricción externa.

En particular, no existió a lo largo del período un claro liderazgo de la política industrial, reflejado en la ausencia de una instancia de implementación con la jerarquía institucional y los recursos necesarios para hacer consistentes los objetivos con los instrumentos para alcanzarlos. Deficiencia que se traduce en una aún débil articulación entre los instrumentos de apoyo a las capacidades tecnológicas, los diversos mecanismos de incentivos preexistentes y la promisoría recuperación de las políticas de financiamiento, limitando el potencial de los mayores recursos asignados a la política industrial y tecnológica. Dicha desarticulación se evidencia en el hecho de que, mientras las políticas del Mincyt apuntaban a las nuevas tecnologías genéricas (biotecnología, software, nanotecnología), las tecnologías vinculadas a los grandes proyectos estatales, como la tecnología nuclear, aeroespacial y de defensa, se encontraban fuera de las áreas estratégicas.

El nuevo esquema de política económica iniciado en el año 2016 busca reconvertir la industria manufacturera hacia sectores basados en recursos naturales y de servicios de alta tecnología a partir de un abordaje transversal sustentado en la reducción de los costos laborales y la inversión en infraestructura. Frente a ello se presenta el gran desafío de mantener las capacidades tecnológicas y productivas creadas en el período 2003-2015. Estas capacidades se encuentran incorporadas en las rutinas de las empresas y en las habilidades

de los trabajadores, y no son fáciles de conservar si no se utilizan; en caso de reasignarse la mano de obra calificada hacia otros sectores, pierden su potencial. Estas capacidades no pueden volver a usarse automáticamente frente a un nuevo período en el que las condiciones internacionales vuelvan a ser favorables para el crecimiento. En este sentido, un prerrequisito de una política industrial es implementar todas las acciones que eviten un cambio estructural regresivo, que dificultarían las posibilidades de crecer sin enfrentar nuevamente los problemas de restricción externa.

Frente a ello, es de importancia jerarquizar la política industrial y lograr una articulación de las distintas áreas de intervención a partir de una entidad supraministerial, con las capacidades institucionales necesarias para liderar la estrategia de desarrollo. De esta manera, sería posible efectuar una trayectoria en la que el Estado pase de su rol facilitador a uno en el que genere las condiciones para diversificar la estructura productiva, mediante la creación de nuevas ramas y sectores, en una estrategia de protección selectiva de sectores *ingeniería intensivos*.

## Referencias bibliográficas

- Abeles, M. y D. Rivas** (2011). «Growth versus development: different patterns of industrial growth in Latin America during the 'boom' years», Eclac Project Document Collection.
- Abeles, M., Lavarello, P., y Montagu, H.** (2011). Heterogeneidad estructural y restricción externa en la economía argentina, en C. Infante «Desarrollo inclusivo en Argentina. Examen de algunas de sus dimensiones», Documento de proyecto Cepal.
- Arrow, K.** (1962). «Economic welfare and the allocation of resources for invention», en *The rate and direction of inventive activity: Economic and social factors* (pp. 609-626). Nber.
- Cimoli, M., G. Dosi, R. Nelson y J.E. Stiglitz** (2006). «Institutions and policies shaping industrial development: An introductory note» en «LEM Working Paper Series». Pisa (Italia), Laboratory of Economics and Management. <http://www.lem.sssup.it/WPLem/files/2006-02.pdf>.
- Cimoli, M., J. Ferraz y A. Primi** (2009). «Science, Technology and Innovation Policies in Open Global Economies: reflections from LAC», GCG Georgetown University – Universia, vol 3, n°1.
- Crespi, G., E. Fernandez Arias y Stein** (2014). «Como repensar el desarrollo productivo? Políticas e instituciones sólidas para la transformación económica». BID.
- Ferraro, C. A. y F. Gatto** (2010). «Políticas de articulación productiva: enfoques y resultados» en *Clusters y políticas de articulación productiva en América Latina*, pp. 13-38. LC/W. 337. Santiago, Cepal.
- Gereffi, G.** (2001). «Beyond the Producer driven/Buyer driven Dichotomy The Evolution of Global Value Chains in the Internet Era», *IDS bulletin*, 32(3), 30-40.
- Golonbek, C.** (2008). «Banca de desarrollo en Argentina. Breve historia y agenda para el debate», Documento de Trabajo n°21, Cefidar. Buenos Aires.
- Grossman, G. M.** (1989). *Promoting new industrial activities: a survey of recent arguments and evidence*. Princeton University.

- Gutman, G. E., y P.J. Lavarello** (2014). *Biotechnología industrial. Estrategias empresariales frente al nuevo paradigma*, Ceur-Conicet y Letra Prima. Versión digital: <http://www.ceur-conicet.gov.ar/imagenes/B.pdf>
- Heyn, I., y Moldován, P.** (2010). «La política comercial en las Estructuras Productivas Desequilibradas: el caso de las licencias no automáticas de importación» en P. Chena, N. Crovetto y D. Panigo, coords., *Ensayos en honor a Marcelo Diamand*. Buenos Aires, Miño y Dávila.
- Kohon, F. y S. Mochi** (2013). «La experiencia de los Fondos Sectoriales de Argentina y Brasil», V Congreso Anual «Nuevas y viejas restricciones al desarrollo. Contribuciones de la Economía Política para superarlas», 10 y 11 de septiembre, Buenos Aires, Argentina
- Krueger, A. O.** (1974). «The political economy of the rent-seeking society», *The American Economic Review*, 291-303.
- Lall, S.** (1992), «Technological capabilities and industrialization», *World development*, 20(2), 165-186.
- Lavarello P, Goldstein E y Correa F** (2015). «Potencial de sustitución de importaciones de la industria de biofármacos en Argentina: un análisis exploratorio». VI Congreso AEDA, Buenos Aires
- Lavarello, P. J. y E. Goldstein** (2011a). «Dinámicas heterogéneas en la industria de maquinaria agrícola argentina», *Problemas del desarrollo*, 42(166), 85-109.
- Lavarello, P. J. y E. Goldstein** (2011b). «Entre las fallas de mercado y las políticas sectoriales: en búsqueda de una política industrial para el sector de maquinaria agrícola en Argentina», *Revista Industrializar Argentina*, n°15, diciembre.
- Lavarello, P. J. y Sarabia, M.** (2015). *La política industrial en la Argentina durante la década de 2000*, Serie Estudios y Perspectivas, Cepal, Buenos Aires.
- Lin, J. y C. Monga** (2011). Growth identification and facilitation: the role of the state in the dynamics of structural change.
- Mazzucato, Mariana** (2014). *The Entrepreneurial State. Debunking Public vs. Private Sector Myths*. Londres y New York, Anthem Press.
- Moori Koeing, V.** (2010). «Políticas de articulación productiva en Argentina. Análisis de los programas basados en Clusters y cadenas productivas» en Ferraro C. *Clusters y políticas de articulación productiva en América Latina*. Cepal-Fundes.
- Oecd** (2016). *Global Value Chains and Trade in Value-Added: An Initial Assessment of the Impact on Jobs and Productivity*. Paris, Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Peirano F.** (2013). «El complejo productivo de bienes de capital» en G. Stumpo y D. Rivas (2013), *La industria argentina frente a los nuevos desafíos y oportunidades del siglo XXI*, Cepal.
- Pisano, G. P. y W. C. Shih** (2009). «Restoring American Competitiveness», *Harvard Business Review*, 87(7-8), 114-125.
- Sarabia, M.** (2017). «Changing patterns in the global production system as the root of global slowdown: Why and how are technological dynamics reshaping global production?», Conference paper, YSI Workshop @ Eclac Summer School on Latin American Economies, Santiago de Chile.
- Schorr M.** (2015). «Impacto socio-económico de las operaciones de YPF desde que el Estado Nacional tomó el control societario (Ley 26.741)», Documento de Proyecto (en prensa).
- Schorr M. y L. Porcelli** (2014). «La industria electrónica de consumo en Tierra del Fuego: régimen promocional, perfil de especialización y alternativas de desarrollo en la post convertibilidad», Idae/Unsam, Documentos de Investigación Social n°26,
- Scitovsky, T.** (1954). «Two concepts of external economies», *The Journal of Political Economy*, 143-151.

**Stiglitz, J. E. y A. Weiss** (1981). «Credit rationing in markets with imperfect information», *The American Economic Review*, 393-410.

**Stumpo, G. y Rivas D.** (2013). *La industria argentina frente a los nuevos desafíos y oportunidades del siglo XXI*, Cepal

**Teece, D. J., G. Pisano y A. Shuen** (1997). «Dynamic capabilities and strategic management», *Strategic management journal*, 509-533.

**Timmer, M. P., B. Los, R. Stehrer y G.J. de Vries** (2016). *An anatomy of the global trade slowdown based on the Wiod 2016 release* (No. GD-162). Groningen Growth and Development Centre, University of Groningen.



# Rezago productivo y sus fuentes de compensación

## La vigencia de los limitantes estructurales del ciclo económico argentino al comienzo del siglo XXI\*

Juan M. Graña\*\*  
Damián Kennedy

pp. 91-116

### Resumen

El marcado cambio de tendencia de la economía argentina en los últimos años ha puesto en discusión las bases de su proceso de crecimiento desde comienzos del siglo. Mientras que algunos sostienen que se trató de un resultado mecánico de la coyuntura internacional, otros sostienen que se logró superar los límites estructurales de nuestra economía. Para aportar a ese debate en el presente artículo se analiza la evolución de la economía en el largo plazo (a través de su productividad laboral, salario real y el volumen de renta de la tierra), mostrando que la última década ha sido una etapa particular en la relación entre la magnitud del rezago productivo y su necesidad de compensaciones.

### Palabras clave

Productividad / Salario real / Renta de la tierra / Ciclo económico

### Abstract

The turnaround in Argentina's economy in recent years has put into question the basis of the growth process that began by the beginning of the century. While some argue that it was a mechanical result of the positive international situation, others argue that Argentina managed to overcome the structural limits of our economy. To contribute to that debate in this article the evolution of the economy in the long term is analyzed (through its labor productivity, real wage and volume of ground rent), showing that the last decade has been a particular stage in the relationship between the need for compensation and the magnitude of the production lag.

### Keywords

Productivity / Real Wage / Ground Rent / Economic Cycle

\* Este trabajo se realizó en el marco del Proyecto Ubacyt 20620100100010BA y 20020120300010BA y Proyecto Pict-Agencia (2012-1923).

\*\* J. M. Graña. Doctor en Economía por la Universidad de Buenos Aires. Investigador Asistente del Conicet en el Centro de Estudios sobre Población, Empleo y Desarrollo (Ceped), Instituto de Investigaciones Económicas, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires.

Correo- e: [juan.m.grana@gmail.com](mailto:juan.m.grana@gmail.com)

D. Kennedy. Doctor en Economía por la Universidad de Buenos Aires. Investigador Asistente del Conicet en el Centro de Estudios sobre Población, Empleo y Desarrollo (Ceped), Instituto de Investigaciones Económicas, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires.

Correo- e: [damián.kennedy@hotmail.com](mailto:damián.kennedy@hotmail.com)

## Introducción

En la literatura que aborda el estudio del proceso de acumulación de capital en Argentina se encuentra un acuerdo relativamente generalizado respecto a las características de los modelos de acumulación vigentes desde la «inserción» del país en el capitalismo mundial. La sucesión comienza con el Modelo Agroexportador (MAE) hasta la Gran Depresión y la Segunda Guerra Mundial; continúa con el modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) hasta mediados de la década del setenta; sigue con el Neoliberalismo (apertura comercial y financiera, endeudamiento externo, sobrevaluación de la moneda, desindustrialización, reprimarización e incremento de la inversión en los sectores financieros), y finalizando, emerge, hacia comienzos del siglo XXI, un nuevo patrón de acumulación de características similares a la ISI (Arceo *et al*, 2007; Basualdo, 2006; Diamand, 1972; Ferrer, 2005; Frenkel y Rapetti, 2004; Schvarzer y Tavosnaska, 2008).<sup>1</sup>

Dadas las profundas diferencias entre la última década del siglo XX y la primera del siglo XXI, la literatura especializada se ha enfocado en identificar las líneas de ruptura o continuidad entre ambas en los más variados ámbitos de la economía, siendo dos de ellos de especial interés en el presente artículo: la estructura productiva y el devenir del mercado de trabajo, distribución del ingreso y pobreza. En cuanto al primero, por un lado, se destaca que hubo un mayor crecimiento de las industrias con mayor aprendizaje y mayores complementariedades, intensivas en ingeniería y mano de obra (Bianco y Fernández Bugna, 2010; Herrera y Tavosnaska, 2010; Porta y Fernández Bugna, 2011), aunque no se haya logrado un importante proceso de sustitución de importaciones (Azpiazu y Schorr, 2010; Santarcángelo, 2013). En cuanto al segundo ámbito, se destaca la mayor demanda de fuerza de trabajo derivada –directa e indirectamente– del crecimiento del empleo industrial (Campos, González y Sacavini, 2010; González, 2011), aunque las mejoras generales en las condiciones de vida de la población se han estancado en niveles peores a los evidenciados hacia finales de la ISI (Arakaki, 2015; Jaccoud *et al* 2015; Cazón, Lastra y Kennedy 2016).

En este contexto, y de modo complementario a tales análisis, en el presente artículo nos proponemos, como objetivo principal, presentar un abordaje que tome en consideración la vigencia, a lo largo de los distintos modelos de acumulación, de lo que consideramos el determinante estructural fundamental (en el sentido de «más general») de la economía nacional: la relación entre el rezago de productividad internacional y la

---

<sup>1</sup>Estas características definitorias de los distintos modelos de acumulación resultan en buena medida extensibles a la experiencia de distintos países de la región.

disponibilidad de fuentes de compensación del mismo.<sup>2</sup> En otros términos, procuraremos plantear que el «nuevo desarrollo» del país, sin desconocer sus muy valorables diferencias con la etapa neoliberal, es una forma particular de existencia de dicho determinante estructural, el cual se pone de manifiesto en los problemas centrales que enfrenta nuestra economía en la actualidad: por un lado, los crecientes inconvenientes de balance de pagos en el marco de una creciente apreciación de la moneda (aceleración de la inflación mediante); por el otro, el referido estancamiento en el crecimiento del empleo y, más en general, de mejora de las condiciones de vida del conjunto de la población (sin que se hubiera logrado incorporar a una porción importante que ha quedado en los «márgenes» de la sociedad).

Para ello, el artículo se desarrolla del siguiente modo. En la primera sección procuraremos argumentar en términos conceptuales el origen del rezago productivo y la consecuente necesidad de fuentes de compensación del mismo si las empresas en cuestión continúan su proceso productivo, para luego analizar la evolución de la productividad relativa de la economía nacional en el largo plazo. Luego, en la segunda sección, analizamos el rol que en cada etapa histórica han jugado la renta de la tierra, el endeudamiento externo y el deterioro de las condiciones de reproducción de la fuerza de trabajo como fuentes de compensación de aquel rezago de productividad. La tercera sección estará dedicada a analizar en profundidad la última década, mostrando hasta qué punto su evolución continúa atada a ellas. Finalmente, en las conclusiones, presentamos los ejes de trabajo a futuro.

## **La necesidad de la existencia de fuentes de compensación del rezago productivo Breves consideraciones en torno al origen e implicaciones del rezago productivo<sup>3</sup>**

La organización social del proceso de trabajo (a partir de la cual el hombre transforma al medio de manera creciente para su reproducción) tiene distintas formas según el tipo de vínculo que se establezca entre los fragmentos del trabajo social (esto es, los trabajos individuales) (Shaikh, 2006; Sweezy, 1958). En el capitalismo, dicho vínculo es de carácter indirecto entre productores privados e independientes, a través de los productos del trabajo que se relacionan como expresiones de una porción del trabajo social (materializaciones de tiempo de trabajo abstracto socialmente necesario). En consecuencia, los mismos adoptan

---

<sup>2</sup> En este punto nos resulta importante remarcar que, por cuestiones de espacio, en el desarrollo del artículo nos centraremos fundamentalmente en los determinantes económicos, haciendo abstracción de las relaciones políticas bajo la cual los mismos cobran existencia (política económica, negociación colectiva, etc.), cuestión que dejamos pendiente para las reflexiones finales. Para un desarrollo de la unidad entre las relaciones económicas y políticas, véase Caligaris y Fitzimons (2012).

<sup>3</sup> El presente apartado encuentra sus bases generales en los desarrollos de Marx (1995 y 2000) e Iñigo Carrera (2008 y 2007a). Un desarrollo más exhaustivo de lo aquí expresado puede encontrarse en Graña (2013).

el carácter de valor, contenido que se expresa en su relación de cambio con otros productos del trabajo, cuya forma generalizada es el precio.<sup>4</sup>

En tal contexto, la forma histórica que adopta esa apropiación creciente del medio es que la masa de mercancías producidas en un ciclo productivo encierra más valor del que costó producirla —plusvalor que tiene su origen en el hecho de que la fuerza de trabajo crea un valor mayor al que ella misma tiene— de manera de permitir destinar parte del mismo a la acumulación (esto es, la potenciación del proceso de trabajo en los ciclos subsiguientes). De allí que la producción de plusvalía se convierte en el objetivo inmediato de la producción social. La forma más potente de dicho proceso es la producción de plusvalía relativa, resultado de la reducción del valor de los medios de vida de los trabajadores (a un nivel dado de salario real) que requiere del permanente desarrollo de las fuerzas productivas del trabajo social,<sup>5</sup> proceso que se desarrolla a partir de la competencia entre capitales individuales (empresas).

Cada empresa, en tanto fragmento privado del trabajo social, pugna con las demás por la realización de sus mercancías, proceso en el cual todos enfrentan la magnitud de la demanda solvente (el «tamaño del mercado») como un límite externo a sí mismos. De allí que la competencia sea un proceso entre los capitales individuales de todas las ramas de la producción (y no simplemente, como habitualmente se entiende, con los de su rama), lo que los lleva a la búsqueda permanente de reducción de sus costos de producción y, consecuentemente, de obtención de la máxima ganancia posible.<sup>6</sup>

Sin dudas, la forma más potente es el incremento de la productividad laboral, a partir de la innovación técnica y organizativa (mayor cooperación de asalariados, una mayor división del trabajo, la introducción de maquinaria o utilizando de manera más eficiente los medios de producción e insumos), de manera de prorratar sus costos en más unidades. Este proceso requiere, en general, del crecimiento del capital adelantado por cada empresa o, dicho sintéticamente, de un incremento de la escala de producción. En este proceso, para lograr vender el resultado, incrementado en cantidad de valores de uso, debe reducir su precio, reducción que, si es menor a la lograda en sus costos, le permite obtener una ganancia extraordinaria por unidad.

<sup>4</sup> Con esto no pretendemos sostener que las mercancías se cambian por sus valores, sino que consideramos que esta es la determinación más general, abstracta, del precio de las mercancías. El reconocimiento de las determinaciones más concretas lleva a encontrar al precio de producción como el centro gravitatorio del precio comercial o de mercado. Aclarado este punto, por simplicidad de exposición a lo largo del presente artículo continuamos haciendo referencia al valor de las mercancías.

<sup>5</sup> En rigor, en tanto tal incremento productivo requiere, en término medio, una creciente calificación del conjunto de la fuerza de trabajo (un extenso desarrollo de esta determinación puede encontrarse en Graña, 2013), la capacidad de consumo de la misma debe aumentar al crecer el valor que porta su fuerza de trabajo. Así, es de esperar que la producción de plusvalía relativa tenga la forma de crecimientos de productividad acompañada de incrementos —en menor proporción— del salario real. Más adelante volveremos sobre este punto.

<sup>6</sup> Este es el único camino disponible hasta este momento del desarrollo, es decir en la pureza del movimiento. Más adelante en el artículo aparecerán otros caminos menos «sanctos».

Cuando el resto de las empresas se enfrentan a la reducción de sus ventas o sus márgenes por unidad a ese nuevo precio, procuran seguir aquél camino, de modo de no ser eliminadas en la competencia. En cualquier caso, se generalizan las mejoras productivas hacia el conjunto de la rama, de modo que la magnitud del valor individual de las mercancías en cuestión disminuye, desapareciendo así la ganancia extraordinaria originalmente lograda por el capital individual. Cuando lo anterior ocurre en las ramas que producen directa o indirectamente medios de vida para los obreros, se genera una plusvalía relativa para el conjunto de los capitales, en tanto aquellos se han abaratado.

Ahora bien, por tratarse justamente de un proceso de producción de plusvalía relativa, la demanda solvente no crece al ritmo necesario para absorber el incremento de la producción de todas las empresas al mismo tiempo,<sup>7</sup> de modo que el mercado, a la nueva escala media o normal, no puede contener a todas las empresas que competían originalmente. Pero, a la vez, nada garantiza que la suma de las producciones de las empresas que alcanzaron la escala normal abastezca todo el mercado, lo que abre la posibilidad de supervivencia de empresas más pequeñas, justamente en virtud de su menor escala. Este límite genera la diferenciación de las empresas entre aquellas que logran concentrarse (normales) y las que no (rezagadas), diferencia que, fundamentalmente por la mayor capacidad de desarrollo de la productividad del trabajo de las de mayor escala, tiende no sólo a ser permanente sino a incrementarse en el tiempo.<sup>8</sup> En este contexto, mientras que las primeras, por operar en las condiciones sociales medias de producción, apropian la tasa general de ganancia, la valorización de las segundas pasa a estar regida—como cualquier otra masa de dinero que circula—por la tasa de interés (Marx, 2000; Shaikh, 2006).

En principio, dicha menor valorización a la que acceden las empresas rezagadas no modificaría su destino a ser expulsadas de la producción, sino que prolonga su tránsito hacia allí, toda vez que el rezago productivo creciente empuja la tasa de ganancia concreta de estas empresas por debajo de la tasa de interés. Sin embargo, en lo concreto, algunas de las empresas con tales características presentan una evolución aparentemente normal. Esta situación solo puede sostenerse en el tiempo si las mismas cuentan con la posibilidad de apropiarse de fuentes extraordinarias de compensación para ese rezago productivo. Es por esta razón que, tal como anunciamos en la introducción, el aspecto central del enfoque que proponemos en el presente trabajo lo constituye la relación entre evolución de la productividad relativa y la disponibilidad de fuentes de compensación. Volveremos específicamente sobre esto en el siguiente punto.

<sup>7</sup> Esta disociación entre el incremento de la producción y de la demanda solvente es resultado del incremento relativamente menor del capital variable frente al constante y es el germen de la crisis de sobreproducción (Marx, 2000).

<sup>8</sup> El acceso al crédito, a una red comercial desarrollada y a las innovaciones técnicas operan en idéntico sentido.

## **Unidad mundial y forma nacional del capitalismo: el rezago productivo como condición estructural de la economía argentina**

Como se desprende de lo planteado en el apartado previo, la producción de plusvalía relativa implica la producción de mercancías como si no existiera un límite para su absorción efectiva. Considerando ello, conjuntamente con el hecho de que —como se dijo— las mercancías son las portadoras de la relación social de producción indirecta establecida por los productores, es posible concluir que el capitalismo no tiene límite geográfico alguno, por lo cual, como modo de producción, adquiere un carácter universal, a diferencia de los anteriores (Marx, 2005). De esta forma, la producción capitalista es un proceso de contenido mundial, que se realiza bajo la forma de un conjunto de naciones que se interrelacionan como fragmentos del trabajo total de la sociedad.<sup>9</sup> Antes que nada, este rasgo implica que la determinación del valor de las mercancías es mundial, razón por la cual las condiciones sociales medias de producción son aquellas bajo las cuales se puede abastecer en condiciones normales al mercado mundial. Justamente por ello, la evolución de la productividad de una economía nacional, tanto absoluta como relativa, resulta fundamental en el análisis de su proceso económico.

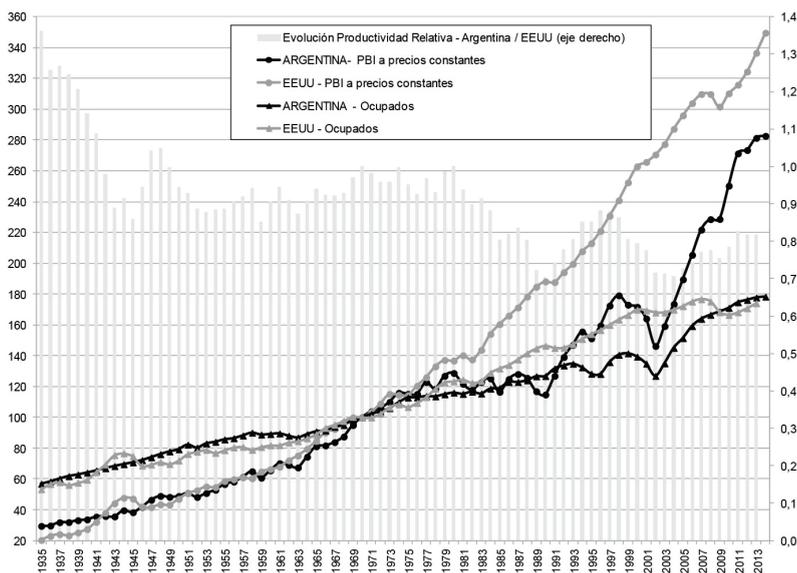
En este sentido, en el caso argentino —al igual que en un conjunto no menor de otros países— existe un acuerdo generalizado (con distintos argumentos y desde distintos enfoques) de que, desde la ISI, tiende a regir de manera general una productividad menor a la que ponen en movimiento capitales que triunfan en el mercado mundial (Cimillo *et al.*, 1973; Diamand, 1972; Iñigo Carrera, 1998; Nun, 2001; Pinto, 1973). Tomando como referencia la economía estadounidense,<sup>10</sup> en el gráfico 1 puede observarse que dicha brecha de productividad se mantiene constante a lo largo de la ISI, para evidenciar un violento retroceso hacia finales de los años setenta y principios de los ochenta, momento a partir del cual, con sus oscilaciones, se mantiene un nivel sostenidamente menor al de la ISI. En otros términos, en relación al nivel vigente en la ISI, la capacidad productiva del trabajo en Argentina ha sufrido desde mediados de los años setenta un profundo rezago en términos internacionales.

<sup>9</sup> En cuanto tal, esta determinación mundial de contenido no implica que se haya manifestado (ni se manifieste) directamente a lo largo de la historia del capitalismo. Por el contrario, es a partir del propio desarrollo histórico que dicho contenido logra una creciente expresión concreta.

<sup>10</sup> La utilización de dicha economía como patrón de comparación internacional se fundamenta en varias cuestiones. Por un lado, ese país ha tenido un rol preeminente en las tendencias de la economía mundial que se basa en un desarrollo industrial relativamente homogéneo. Por el otro, sus empresas son líderes mundiales, por lo cual permitirá una comparación muy clara respecto a la distancia que separa a la industria nacional de la vanguardia técnica. Aunque en el último tiempo empresas de otros países (Alemania, Japón o Corea del Sur) han mostrado una capacidad técnica destacable, en promedio Estados Unidos continúa sirviendo como patrón de comparación. En cualquier caso, si efectivamente este último se retrasó, las conclusiones de esta comparación simplemente se volverán más negativas.

## Gráfico 1

### **PBIpm a precios constantes y Empleo total. Evolución 1970 = 100** **Productividad relativa Argentina/Estados Unidos. Evolución 1970 = 1 (Eje derecho)** **Argentina y Estados Unidos 1935-2014**



Fuente: Kennedy (2012) (datos actualizados a 2014).

Ahora bien, resulta igualmente cierto que el país logra reproducir de manera amplia su acumulación de capital. De hecho, por un lado, si bien el PBI tiende a distanciarse del de Estados Unidos, muestra una tendencia creciente en el tiempo, incluso con prolongados lapsos donde su tasa de crecimiento es aún mayor que la de aquél (más allá de los acen tuados ciclos de su evolución, cuestión a la que nos referiremos más adelante); a su vez, por el otro lado, la evolución del empleo, también de un marcado carácter cíclico, resulta extremadamente similar en el largo plazo a la estadounidense.

De esta forma, dado el creciente rezago productivo evidenciado por la economía nacional, sobre la base de lo desarrollado en el apartado anterior, es posible concluir que la economía argentina requirió, para su propia reproducción, de la disponibilidad de fuentes de compensación de dicho rezago. Justamente por ello, la identificación de tales fuentes y su papel específico en la acumulación de capital nacional marcan la continuidad del artículo.

## **Los modelos de acumulación como formas históricas de la relación entre el rezago productivo y las fuentes de compensación**

### **La renta de la tierra como fuente excluyente de compensación bajo la ISI**

Desde su propia gestación como espacio nacional, el rol de Argentina en la división internacional del trabajo tuvo como rasgo saliente la producción de mercancías primarias para el mercado mundial.<sup>11</sup> Desde la «crisis del treinta» y, con mayor intensidad, desde la segunda posguerra, dicho rasgo es complementado por la producción para el mercado interno de mercancías industriales en general, a cargo de empresas multinacionales que operan a una escala restringida respecto de sus condiciones de producción para el mercado mundial, de empresas locales de tamaño similar y, finalmente, de pequeños capitales nacionales, los cuales tienden a mostrar momentos históricos de particular auge, seguidos de profundos achicamientos que, en no pocos casos, concluyen directamente en la desaparición. Esta estructura productiva se conformó a lo largo de dos grandes etapas (coloquialmente identificadas como «ISI fácil» e «ISI difícil»): aproximadamente, hasta mediados de los años cincuenta se crea un importante conjunto de pequeños capitales nacionales, momento, a partir del cual, comienzan a radicarse (explícitamente estimuladas por los gobiernos de turno) las empresas multinacionales.

En tal contexto, el funcionamiento de la ISI dependía de la importación de insumos y medios de producción para la industria, lo que lo constituía en un sector demandante neto de divisas, demanda que crecía a un mayor ritmo que la oferta originada en el sector primario. De allí, que el modelo enfrentaba recurrentemente situaciones de estrangulamiento externo, las cuales se superaban con una devaluación seguida de recesión, para luego recomenzar el ciclo. Justamente por ello, dichos ciclos recibieron típicamente la denominación de *stop and go* (Braun y Joy, 1968).

Si bien, sobre la base de Diamand (1972), tales ciclos resultan habitualmente explicados por la fijación de un tipo de cambio con arreglo a la productividad del sector competitivo en términos internacionales (esto es, el sector primario), desde nuestro punto de vista lo que se refleja en dichos ciclos es la dinámica de la relación entre la menor capacidad productiva del trabajo de las empresas de nuestro país y la disponibilidad de fuentes de compensación de dicho rezago productivo. En este sentido, a lo largo de este período, tal papel de compensación lo cumple centralmente la redistribución interna de la renta de la tierra que, portada en las mercancías agrarias que se realizan en el mercado mundial, fluye anualmente a la Argentina (Marx, 2000).

---

<sup>11</sup> Uno de los más completos análisis sobre la especificidad de la acumulación de capital en Argentina desde esta óptica es la obra de Iñigo Carrera (1998), que constituye una base fundamental de la presente sección.

Más específicamente, la misma, en lugar de llegar íntegra a manos de los terratenientes, fluye a los capitales individuales a través de diversos mecanismos, tanto directos como indirectos.<sup>12</sup> Dentro de los primeros se destacan: a) los impuestos a las exportaciones que financian transferencias o compras a aquellos, y b) la sobrevaluación de la moneda nacional;<sup>13</sup> mientras que dentro de los indirectos resaltan: i) el abaratamiento del valor de la fuerza de trabajo —sin afectar su capacidad de consumo— como resultado de la circulación interna de los bienes agrarios a un precio menor al internacional, y ii) la tasa de interés real negativa cobrada a los industriales, dado que los terratenientes son los principales depositantes en el sistema financiero. A estos mecanismos, hay que agregar la valorización de los capitales más concentrados, sustentada en la plusvalía liberada en la circulación por los pequeños capitales (al tener atada su valorización a la tasa de interés y no a la tasa general de ganancia), que, en alguna medida, es también renta de la tierra, pero captada primeramente por éstos a partir de algunos de los mecanismos antes descritos.

En efecto, tal como se observa en el gráfico 2, detrás de la época floreciente de la acumulación de capital nacional y sus pronunciados ciclos, se encuentra un importante peso de la renta de la tierra en el producto, que representa en promedio, en el período 1945-1974, el 9 por ciento del mismo.

Dos situaciones merecen ser mencionadas al interior de dicho período. La primera, que la misma mostró niveles particularmente elevados en la segunda posguerra, abundancia que se reflejó en la proliferación de pequeños capitales industriales en la primera etapa de la ISI, que constituyeron la base del ciclo expansivo de la «ISI difícil», al ser fuente fundamental de valorización de los capitales internacionales que comenzaron a radicarse en el país con vistas a producir para el mercado interno (Cimillo *et al.*, 1973). La segunda situación a señalar ocurre en los años 1973-1974 cuando, como reflejo de la «crisis del

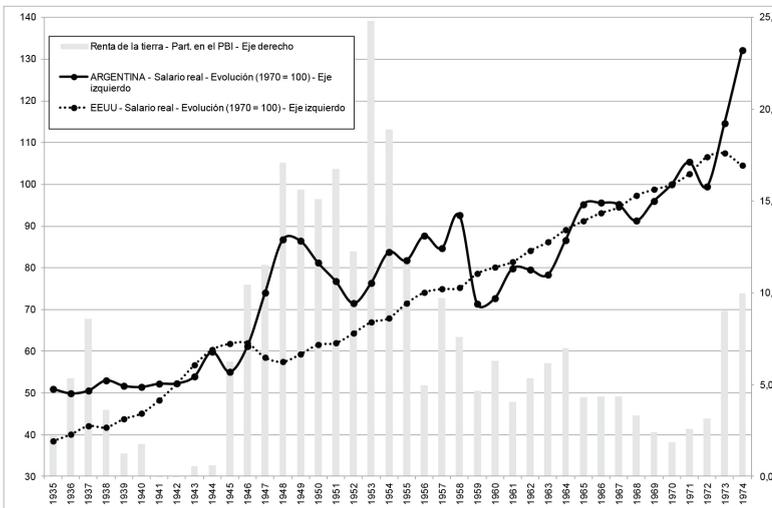
<sup>12</sup> Estos mecanismos no deben comprenderse simplemente como «instrumentos de política económica», sino que su multiplicidad, en sus diversas combinaciones y sus antagonicas formas políticas, captan recursos y los redistribuyen en algún sentido, compensando el rezago productivo, siempre en relación a la disponibilidad y evolución en el tiempo de las fuentes de compensación (hasta aquí, la renta de la tierra).

<sup>13</sup> La problemática del tipo de cambio y su nivel de paridad es tratada ampliamente en la literatura. Sin pretender, agotar la discusión, mencionamos aquí algunos aspectos. De manera general, el tipo de cambio se correspondería con la capacidad de representar valor de la moneda nacional respecto del dólar, por ejemplo, si se encuentra sostenidamente por encima o por debajo del mismo se está disociando el precio interno de las mercancías respecto de su precio internacional, de modo que se le está dando, a parte del valor encerrado en las mismas, un curso particular. En este sentido, dicho criterio no implica sostener que el tipo de cambio «debe estar siempre» en el referido nivel, sino que, por el contrario, implica considerar al tipo de cambio efectivo como un vehículo de apropiación y distribución de la riqueza social. Volveremos más adelante sobre el modo concreto en que consideraremos la sobrevaluación en el presente texto. A su vez, la sobrevaluación conlleva tres efectos: 1) una sobreexposición a la competencia externa, impidiendo que la producción interna pueda hacer frente a ella; 2) que la exportación recibe en moneda nacional una porción de riqueza social menor a la que se correspondería con el nivel de paridad del tipo de cambio y 3) una multiplicación del valor de las remesas de utilidades (y de la fuga de capitales en general) obtenidas en moneda nacional.

petróleo», la renta evidencia un abrupto salto respecto de los niveles en los que se encontraba por entonces. Ello se tradujo en un momento de esplendor de la economía argentina durante el cual, sobre la base de fuertes subsidios, se lograron incluso incrementar las exportaciones industriales, principal escollo del modelo de ISI.

Gráfico 2

**Salario real promedio. Argentina y Estados Unidos 1935-1974. Evolución 1970 = 100**  
**Renta de la tierra. Argentina 1935-1974. Participación en el PBI**  
**En porcentaje (eje derecho)<sup>14</sup>**



Fuente: Kennedy (2012) e Iñigo (2007b).

En este marco de crecimiento económico sostenido (independientemente de los referidos ciclos) en el proceso industrializador y, por tanto, de elevada demanda de fuerza de trabajo, la evolución del salario real no enfrenta el límite de las capacidades competitivas de los capitales que los emplean, evidenciando una tendencia creciente que puede expresar, justamente, la necesidad de una fuerza de trabajo con mayores atributos productivos propia de dicho proceso. Así, tal como puede observarse en el gráfico 2, a lo largo del período en cuestión el salario real en Argentina muestra una tendencia positiva general equiparable a

<sup>14</sup> En los gráficos 2 y 3 utilizamos los mismos valores absolutos en los ejes de las ordenadas, de modo de facilitar la comparación visual. En un sentido similar, en el gráfico 4 continuaremos utilizando el año 1970 como referencia de los índices. La utilización de 1970 como referencia deviene de ser un año «relativamente normal» dentro de la tendencia de largo plazo del salario real, previo al extraordinario salto de 1973-74.

la evidenciada en Estados Unidos (un aumento del 160 por ciento contra 171 por ciento, respectivamente). Ahora bien, sin perjuicio de lo anterior, el otro rasgo relevante que se destaca en el mismo gráfico 2 es el carácter particularmente cíclico de dicha evolución, poniendo de manifiesto que el salario real en nuestro país se encuentra estrechamente vinculado a los ciclos de *stop and go*, por tanto, a las necesidades de compensación del rezago productivo de los capitales que operan en su interior. En efecto, de modo general, los momentos de retroceso del salario real coinciden con las crisis devaluatorias con las que se «solucionaba» la restricción externa, a la par que los dos «saltos» de importancia de aquél coinciden con los dos momentos de mayor crecimiento de la participación de la renta de la tierra (segunda posguerra y «crisis del petróleo»). En otros términos, aún en este contexto positivo para la población trabajadora, queda de manifiesto que el conjunto del proceso económico «descarga» (tanto positiva como negativamente) los vaivenes del ciclo económico sobre las condiciones de reproducción de la fuerza de trabajo.

En este contexto, violenta dictadura militar mediante, a mediados de la década del setenta culmina la ISI como etapa de acumulación de capital en Argentina (tal como ocurrió en otras economías de la región), con consecuencias dramáticas para la clase trabajadora.

### **La emergencia de la deuda externa y el deterioro de los ingresos laborales como fuentes de compensación**

Agotada hacia los años setenta la base técnica del fordismo en los países centrales, crisis de sobreproducción mediante (Coriat, 1992; Fajnzylber, 1983), el desarrollo de las comunicaciones y la robotización se constituyen en los pilares de la transformación productiva que desde entonces se desencadena. Particularmente, la robotización permitió un salto importante en la capacidad productiva del trabajo en los países centrales y redujo los costos de las producciones cortas, lo que las empresas líderes aprovecharon para subcontratar y descargar en empresas más pequeñas los elevados costos de inventarios que la producción en masa genera (Chandler, 1994; Piore y Sabel, 1984). Por su parte, el desarrollo en las telecomunicaciones permitió utilizar, para los puestos de trabajo de producción de bienes sencillos ya simplificados por el fordismo, a las grandes masas de población de muy reducidos salarios de diversos países, principalmente asiáticos. Todo esto derivó en un profundo y creciente proceso de deslocalización de las etapas más sencillas de los procesos de producción. Sobre esta base, los países receptores se convierten en plataformas de exportación de esos productos sencillos o componentes de otros más complejos (Fröbel *et al.*, 1980).

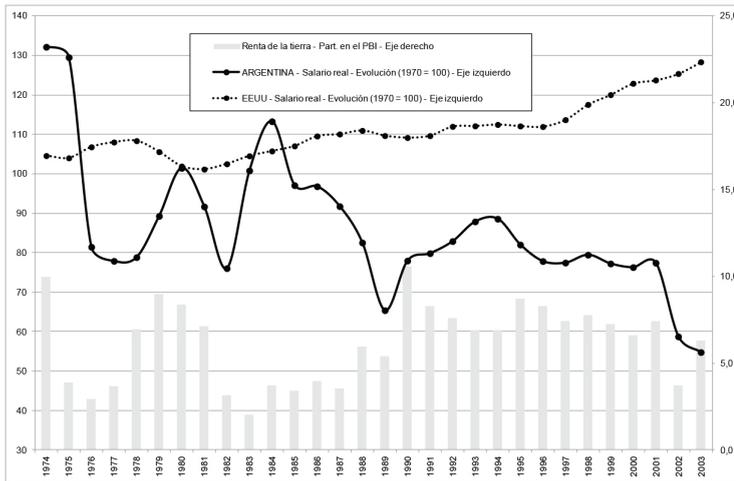
En este nuevo contexto, para Argentina no se modificó sustancialmente su papel en la unidad mundial del capitalismo, por diversas razones. En primer lugar, no poseía un mercado interno extenso que se presentara como una opción para las empresas

multinacionales instaladas durante la ISI frente a las ventajas de los «nuevos» países, o que permitiera a las empresas nacionales lograr una escala lo suficientemente importante como para exportar. En segundo lugar, tampoco podía exportar a otros países mercancías de alto valor agregado, ya que no poseía ninguna ventaja de costos ni de especialización o diseño. En tercer lugar, tampoco contaba con empresas que se encontraran desarrollando ni aplicando las últimas tecnologías, lo cual impedía convertirse en un espacio articulador de las —próximamente a crearse— cadenas globales de valor.

En consecuencia, los problemas derivados de la baja productividad relativa de la economía durante la ISI se profundizaron en un doble sentido: por un lado, por los incrementos de productividad fruto de la automatización y la robotización (reflejados en la fuerte caída de la productividad relativa, ya puesta en evidencia en el gráfico 1); por el otro, por el ingreso al mercado mundial de países de muy bajos salarios que producían idénticos productos de baja complejidad. Para continuar reproduciéndose, la economía nacional comenzó a requerir de una masa aún mayor de compensaciones, justamente en el contexto de una profunda contracción de la renta de la tierra. Más específicamente, entre 1975 y 2002, la misma evidencia en promedio una participación del 6 por ciento del producto (o sea, un tercio menor a la participación bajo la ISI) (gráfico 3).

Gráfico 3

**Salario real. Argentina y Estados Unidos 1974-2003. Evolución 1970 = 100**  
**Renta de la tierra. Argentina 1974-2003. Participación en el PBI**  
**En porcentaje (eje derecho)**



Fuente: Kennedy (2012) e Iñigo (2007b).

Creemos que aquí se encuentra la base que da lugar a la emergencia del endeudamiento público externo (de fuerte presencia ya en la etapa previa a la ISI) (Iñigo Carrera 2007b), realizado habitualmente a una moneda nacional sobrevaluada,<sup>15</sup> y el pago de la fuerza de trabajo por debajo de su valor como nuevas fuentes extraordinarias de excedente (y, por tanto, de compensación). Consideremos a ambas, primero, en términos generales, esto es, más allá de su incidencia en la economía nacional.

La primera surge de la posibilidad de obtener riqueza adicional desde el exterior del país para financiar la demanda de dólares (abaratados) realizada fundamentalmente por los capitales más concentrados para la importación, la remesa de utilidades y la fuga de capitales en general. Sin embargo, su disponibilidad como compensación es acotada en función de la necesidad de afrontar los pagos de los servicios de esa deuda y, sobre todo, de la propia capacidad de continuar endeudándose. Por su parte, la segunda fuente surge directamente como resultado del rezago productivo en ausencia o insuficiencia de las demás. Si bien un salario, por debajo del valor de la fuerza de trabajo, atenta contra la reproducción de esta con los atributos productivos requeridos y, por tanto, contra la propia reproducción del sistema, tal posibilidad, en sí misma, existe. Así, de estar presente, el conjunto de los capitalistas cuenta con este mecanismo como fuente adicional de plusvalía, lo que en rigor constituye una fuente extraordinaria de plusvalía, adicional a la «normal» u «ordinaria», a costa de agotar prematuramente a la fuerza de trabajo, sin importar su reposición.<sup>16</sup>

Para el caso argentino, nadie duda de la existencia de un creciente endeudamiento externo, particularmente durante la dictadura militar (1976-983) y el régimen de convertibilidad (1991-2001).<sup>17</sup> La cuestión no resulta tan clara, en cambio, respecto a la venta de la fuerza de trabajo por debajo de su valor. Como se observa en el gráfico 3, el salario real promedio vigente durante los años noventa resultó un 23 por ciento menor al correspondiente

<sup>15</sup> De hecho, en momentos de disponibilidad de financiamiento externo, o el tipo de cambio ya se encuentra apreciado o el mismo ingreso de capitales lo empuja en ese sentido (Frenkel, 2003). Continuando con lo planteado en la nota al pie 15, en Kennedy y Monteforte (2016), hemos fundamentado que el tipo de cambio vigente en el lapso 1960-1972 reflejaba la paridad de capacidad de representar valor de la moneda nacional respecto del dólar (dado que el tipo de cambio real no se encuentra en un nivel históricamente bajo, a la par que se trata de un lapso de crecimiento del salario real y de débil presencia de fuentes extraordinarias de excedente). A partir de ello, y sobre la base de Kennedy (2012), resulta que la moneda nacional se encontró profunda y sostenidamente sobrevaluada en la década del noventa, subvaluada entre 2002 y 2007-2008, momento en el cual habría alcanzado la paridad, para luego seguir un creciente proceso de sobrevaluación que, hacia 2014, alcanzó niveles similares a los de la década del noventa.

<sup>16</sup> La venta por debajo del valor implica una situación que reconoce grados, desde el salario que no alcanza apenas para adquirir todos los valores de uso necesarios, hasta el que priva de los alimentos básicos. En ese sentido, todas las condiciones que hacen al valor de la fuerza de trabajo pueden ser modificadas (extensión de la jornada e incremento de la intensidad laboral sin el correspondiente aumento del salario, deterioro de las condiciones de seguridad e higiene, etc.). También puede lograrse a través del no pago de aportes y contribuciones, en tanto permiten el acceso a diferentes mercancías hoy —por ejemplo, la prestación de salud— como cuando se agote la vida laboral del trabajador —específicamente, la jubilación—. Por último, esta fuente de compensación puede surgir mediante la evasión de impuestos que son fuente de la provisión de valores de uso por parte del Estado (educación pública, salud pública, etc.). Para un mayor detalle, véase Graña (2013).

<sup>17</sup> Para un análisis detallado del proceso de endeudamiento, véase Manzanelli et al (2015).

al año 1970 (salario que se alcanzó mediante el desarrollo de la ISI —esto es, sin considerar el «salto» previamente mencionado en los años 1973-1974—), lapso en el cual el salario real estadounidense muestra un crecimiento del 24 por ciento.

En tal contexto, y en relación a la ya mencionada mayor volatilidad del salario real argentino, puede apreciarse que la misma se vio particularmente exacerbada, particularmente en los momentos de retroceso, en donde tienden a establecerse nuevos pisos históricos, tal como resulta a raíz de la irrupción de la sangrienta dictadura militar en 1976, la hiperinflación —cerca al 5000 por ciento anual— ocurrida en 1989, y la crisis del esquema de Convertibilidad en 2002. Así, hacia 2003 el salario real resulta un 45 por ciento menor al vigente en 1970, retroceso que asciende al 59 por ciento, si se toma como referencia el pico histórico de la variable (1974).

Frente a ello, en primer lugar, podría plantearse que el deterioro del salario real refleja una caída del valor de la fuerza de trabajo aún mayor que la provocada por la reducción del valor de las mercancías que debe consumir. Este argumento sólo es sostenible sobre la base de considerar un proceso de descalificación masiva de la fuerza de trabajo, en línea con las opiniones de Braverman (1984). Si bien es cierto que un sector de la misma en Argentina ha sido víctima del despojo de sus capacidades productivas, otro tanto ha adquirido los atributos de la población trabajadora a nivel mundial. Dadas estas dos tendencias contrapuestas, es difícil sostener que tal caída se vincula a este proceso. En segundo lugar, podría pensarse que el nivel del salario real a inicios de la década del setenta se encontraba marcadamente por encima de su valor, de modo que la reducción observada desde mediados de la misma en realidad responde a un «ajuste» del salario al verdadero valor de la fuerza de trabajo. Sin embargo, como ya argumentamos, la evolución del poder adquisitivo del salario se corresponde con las necesidades de la ISI de una fuerza de trabajo con mayores atributos productivos, a la par que dicha evolución es similar a la de Estados Unidos, de modo que resulta difícil sostener tal análisis. En ese marco, si la marcada caída del salario real no está reflejando ni una caída del valor de la fuerza de trabajo ni un «ajuste» del salario a su verdadero valor, entonces puede afirmarse que la fuerza de trabajo, a partir de la irrupción de la dictadura militar, comenzó a pagarse por debajo de su valor, conformándose en fuente de compensación,<sup>18</sup> con distinta incidencia desde entonces.

---

<sup>18</sup> En Graña y Kennedy (2009) y Kennedy (2014) intentamos una cuantificación aproximada «de mínima» de esa masa de riqueza, observando cuál debería haber sido el salario real que mantiene el poder adquisitivo de 1970, tal que la diferencia entre la masa salarial hipotética en cada año y la efectivamente observada constituye la plusvalía «extraordinaria» en cuestión. Los resultados muestran que esta fuente extraordinaria de plusvalía significó hasta finales de los años ochenta un 5 por ciento a 10 por ciento del ingreso total, durante los años noventa entre el 10 y 15 por ciento y entre el 15 y 25 por ciento durante la primera década del siglo XXI. Para otra evidencia, véase Iñigo Carrera (2007b).

Como marcamos previamente, el surgimiento de esta fuente de compensación no implicó una transformación de la inserción de la economía nacional en la división internacional del trabajo; en particular, el país no se convirtió en una plataforma exportadora con base en los bajos salarios.<sup>19</sup> De esta forma, el eje estructural en torno al cual gira el devenir de la economía nacional continúa siendo la renta de la tierra, proceso en el cual el poder adquisitivo del salario, lejos de permanecer en los niveles más bajos a los que se hunde en los momentos críticos, continúa con el comportamiento marcadamente cíclico evidenciado en la ISI, aunque en un «escalón» inferior (gráfico 3).

En efecto, sobre ese nivel salarial estructuralmente bajo, el ciclo económico durante el neoliberalismo estuvo particularmente signado por la dinámica del endeudamiento externo (tanto que esta fase histórica de la acumulación de capital recibe el nombre de «valorización financiera» –Basualdo, 2006), estancamiento en los años ochenta (que les valió el mote de «década perdida») y crecimiento en la década siguiente.<sup>20</sup> Y es justamente cuando –a finales de los años noventa– las posibilidades de continuar con el proceso de endeudamiento comenzaron a disminuir, la economía nacional entra en un período de cuatro años de caída de la producción material, proceso que culmina con el estallido del régimen de convertibilidad a comienzos de 2002, violenta devaluación mediante (300 por ciento). En producto a precios constantes retrocede un 11 por ciento en un año (gráfico 1), mientras que entre 2001 y 2003 los salarios reales lo hacen en un 30 por ciento (gráfico 3), a la par que más de la mitad de la población cae por debajo de la línea de pobreza (Arakaki, 2015).

A partir de allí, la economía nacional entró en una fase de marcado crecimiento económico (gráfico 1). La misma, a diferencia del ciclo expansivo de comienzos de la convertibilidad, vino acompañada de un marcado crecimiento del empleo, que implicó que hacia 2007 la tasa de desempleo retornara –luego de quince años– a valores de un dígito.

La gran pregunta que emerge en este contexto es acerca de cuáles son las bases que sustentan este proceso, más aún teniendo en cuenta la dinámica general bajo la cual se desarrolló la economía nacional desde mediados de los años setenta. Abordamos esta separadamente en el siguiente punto.

<sup>19</sup> Ese proceso sí ocurrió en otros países de la región como México que, en función de su cercanía geográfica con Estados Unidos y la firma de tratados de libre comercio, modificó su rol en la división internacional del trabajo (Cárdenas, 2009).

<sup>20</sup> En este marco, no debemos olvidar que el mecanismo central a partir del cual la deuda externa actúa como fuente de compensación es la sobrevaluación de la moneda, lo que implica que los pequeños capitales locales son empujadas a la desaparición. Justamente por ello, las fases de crecimiento económico, en particular durante la convertibilidad, vienen de la mano de un marcado crecimiento en desempleo y precariedad.

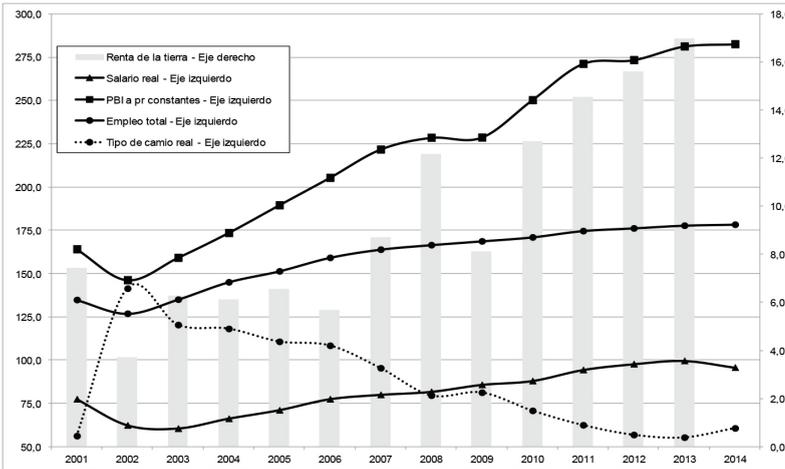
## Las bases del crecimiento reciente y la manifestación de sus límites<sup>21</sup>

Como anticipamos en la introducción, la referida evolución general de la economía dio lugar a un acuerdo generalizado en la literatura respecto al surgimiento de un nuevo patrón de crecimiento, con características asimilables a la ISI. Expresado sintéticamente, la clave de dicho nuevo patrón habría sido la adopción de un tipo de cambio real (TCR) competitivo y estable, que habría revertido la sobrevaluación imperante durante la década anterior, modificando los precios relativos en favor de los bienes transables y, al mismo tiempo, de una mayor intensidad laboral (entre otros, Arceo *et al.*, 2007; Cenda, 2010; Frenkel y Rapetti, 2004). De hecho, luego del shock devaluatorio, el TCR se estabiliza en un nivel equiparable al doble del vigente durante la convertibilidad (aunque ya evidenciando cierta tendencia a la apreciación).

Sin embargo, en función de lo desarrollado en el presente artículo, para que una economía que presenta una baja productividad relativa pueda convertirse masivamente en «competitiva», necesariamente debe estar ocurriendo una marcada compensación de los mayores costos asociados a dicho rezago. Los datos del gráfico 4 son elocuentes al respecto.

Gráfico 4.

### Salario real, Empleo total, PBI a precios constantes y tipo de cambio real Evolución. 1970 = 100 (eje izquierdo). Renta de la tierra. Participación en el PBI En porcentaje (eje derecho). Argentina 2001 – 2014



Fuente: INDEC, Kennedy (2012) (datos actualizados a 2014) e Iñigo (2007b) (datos actualizados a 2013).

<sup>21</sup> Desde el año 2007 la calidad de los indicadores elaborados por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) es motivo de controversia, por lo cual los datos de esos años deben ser tomados con cautela. Ahora bien, desde el cambio de gobierno en 2015 se puso en marcha un proceso de revisión general de esa información, lo que nos impide proveer información más actual.

Tras el TCR estable y competitivo se encuentra un profundo retroceso del poder adquisitivo de los ingresos laborales del orden del 30 por ciento (representando un nivel cercano al 50 por ciento del vigente a comienzos de la década del setenta). Este resultado no resulta sorprendente. De un lado, siendo la economía argentina exportadora de mercancías con elevado peso en la canasta de consumo de los trabajadores, la devaluación de la moneda, siempre que no sea compensada íntegramente por impuestos a su exportación, implica un incremento automático del precio de dicha canasta. Del otro, el incremento de los precios internos de los bienes importados retroalimenta el proceso inflacionario. En un contexto de masiva desocupación, el incremento generalizado de precios se tradujo «de hecho» en el referido deterioro del salario real. En otros términos, el tipo de cambio competitivo, lejos de constituir un «instrumento mágico», fue el vehículo por el cual se realizó ese deterioro del salario real.

De esta forma, un redoblado (en relación al ya existente antes de la devaluación) pago de la fuerza de trabajo por debajo de su valor generó un espacio de acumulación para diversas empresas —particularmente del sector transable—, tanto para aquellas que acumulaban capacidad ociosa, como para un renovado conjunto de pequeñas y medianas.<sup>22</sup> Y es esa renovada vitalidad de las empresas pequeñas y medianas, justamente caracterizadas por una menor productividad, lo que se expresa en la modificación de la «función de producción» hacia una mayor «intensidad laboral».

Ahora bien, a medida que el salario real va creciendo, año a año se va «extinguendo» el rol ampliado del pago de la fuerza de trabajo por debajo de su valor en relación a la etapa previa (lo cual no implica que haya dejado de jugarlo estructuralmente). De hecho, hacia 2007 el salario promedio de la economía recupera plenamente el poder adquisitivo de 2001, e incluso evidenciando una tendencia creciente hasta 2012,<sup>23</sup> de modo que las causas de la continuidad del crecimiento económico debe haberse sustentado en otra fuente.

En este sentido, el importante crecimiento de los precios internacionales de las *commodities* hacia 2007 se traduce en un incremento de la renta de la tierra que, ubicada en torno del 6 por ciento del producto, pasa a significar, primero, un 9 por ciento del mismo, para crecer luego hasta el 17 por ciento en 2013 (último año para el cual contamos

<sup>22</sup> A pesar de eso, se generan fuentes de demanda social solvente adicionales, que permiten contrarrestar el ampliado rol de la venta de la fuerza de trabajo por debajo del valor. Por un lado, las retenciones a las exportaciones (del orden del 20 por ciento) se utilizan para el financiamiento de planes sociales y subsidios de las tarifas de servicios públicos. Por el otro, se liberan progresivamente los ahorros congelados en el sistema bancario en 2001 que se destinaron a la adquisición de inmuebles y automóviles.

<sup>23</sup> Dentro de este promedio general debe destacarse que los asalariados registrados en la seguridad social recuperan el poder adquisitivo de 2001 ya en 2006, mientras que los no registrados no logran recuperarlo en todo el lapso de referencia. Al respecto, es importante destacar que la tasa de no registro, que alcanzó el 41,6 por ciento de los asalariados en 2001 y el 43,4 por ciento en 2003, descendió al 33,2 por ciento en 2014.

con datos) (gráfico 4). De esta forma, a priori, es posible afirmar que un flujo incrementado de renta de la tierra constituye la base general sobre la cual se sustenta la continuidad del crecimiento económico desde 2007. ¿Bajo cuál/es de los mecanismos previamente explicitados la renta de la tierra jugó tal rol?

Hacia 2008, el gobierno procuró incrementar la alícuota de impuestos a las exportaciones vigentes hasta el momento (establecidas luego de la devaluación de 2002), lo que derivó en un profundo conflicto político (conocido como «la crisis del campo») y obstaculizó la posibilidad de incrementar la redistribución de la renta a partir de su apropiación directa.

Sin embargo, lo que comienza a ocurrir desde entonces es un sostenido proceso inflacionario (con tasas del orden del 25-30 por ciento anual), que redundó en una marcada apreciación de la moneda nacional, pero no en un retroceso del poder adquisitivo del salario. Así, como puede verse en el gráfico 4, hacia 2013 el nivel del tipo de cambio real es similar al del año 2001, cuando la moneda se encontraba fuertemente sobrevaluada. Bajo este mecanismo, la renta de la tierra incrementada, virtualmente acumulada en las arcas públicas tras la liquidación de las exportaciones agrarias, es transferida de manera indirecta a las empresas que importan insumos, medios de producción, y remiten utilidades al exterior. Sin embargo, y tal como pusimos de manifiesto previamente (nota al pie 16), justamente por ser un mecanismo de redistribución de la renta de la tierra (y, por tanto, de la continuidad del crecimiento económico), la sobrevaluación trae consigo formas específicas de manifestar el límite existente entre las necesidades de compensación de la economía nacional y la disponibilidad de renta de la tierra. En particular, se destacan dos ámbitos de la economía en donde dicho límite se expresa claramente: el aceleramiento de los problemas de balance de pagos y la evolución del mercado laboral en función de los impactos sobre el capital productivo.<sup>24</sup>

En cuanto al Balance de Pagos, desde 2008 comienzan a ponerse de manifiesto las dificultades para continuar logrando los resultados positivos obtenidos desde el 2003, al punto que desde 2010 el mismo se torna deficitario. Los primeros inconvenientes (2008-2010) aparecen explicados por el déficit del Sector Privado no Financiero de la Cuenta Capital y Financiera, en el marco del estallido de la crisis internacional y el desarrollo del fenómeno conocido como *flight to quality* (Rozenwurcel y Chatruc, 2009). Posteriormente, el referido resultado negativo se explica fundamentalmente por la concurrencia de dos fenómenos. Por un lado, la aceleración del déficit de la Cuenta de Rentas, explicado casi

<sup>24</sup> En este punto, nos resulta importante remarcar que, mientras es habitual señalar a tales mecanismos redistributivos como los «responsables» de la crisis, en nuestra opinión la causalidad es la inversa: sin esos mecanismos, el choque entre la necesidad de compensación y la disponibilidad de fuentes se manifestaría de manera anticipada, pues no actuarían redistribuyendo riqueza social.

exclusivamente por lo ocurrido con la partida Utilidades y Dividendos, siendo esta una muestra (parcial) del recrudescimiento de la fuga de capitales verificada desde entonces (Manzanelli *et al.*, 2015). Por el otro, la reducción del superávit comercial, explicada centralmente primero por el «salto» de las cantidades importadas entre 2009 y 2010 y, luego, por la reducción relativa del precio de las exportaciones desde 2011. En pocas palabras, acelerada por la sobrevaluación de la moneda, hacia comienzos de la segunda década del siglo XXI reaparece la llamada «restricción externa».<sup>25</sup>

Cuadro 1

**Resumen del Balance de Pagos 2001-2014**

**Millones de dólares**

Año	CUENTA CORRIENTE						Rentas (mill U\$)		CUENTA CAPITAL Y FINANCIERA (mill U\$)		VARIACIÓN RESERVAS INT
	Balance Comercial				RESUL-TADO (mill u\$)	%Expo PP, MOA y Comb. Y Energ.	Total	Utilid y Div	Total	Sector Priv No Fin	
	IQ		IP								
X	M	X	M								
2001	100,0	100,0	100,0	100,0	6.223	68,7	-7.731	-258	-5.442	-13.798	-12.083
2002	100,2	46,9	96,5	94,4	16.661	70,4	-7.466	230	-11.404	-12.856	-4.516
2003	105,3	70,3	107,2	96,9	16.088	73,1	-7.950	-633	-3.173	-4.882	3.581
2004	105,3	105,6	123,8	104,6	12.130	72,2	-9.243	-2.286	1.574	-499	5.319
2005	117,5	125,2	129,6	112,8	11.700	70,3	-7.253	-3.895	3.472	4.311	8.857
2006	122,7	141,2	142,9	119,0	12.393	68,1	-6.090	-4.939	-5.401	1.573	3.530
2007	130,1	172,8	162,2	127,3	11.273	69,0	-5.869	-5.241	5.680	1.572	13.098
2008	128,8	197,0	205,0	143,5	12.556	68,5	-7.494	-6.094	-7.809	-9.206	9
2009	114,9	150,7	182,5	126,7	16.886	66,3	-8.887	-6.627	-9.313	-7.685	1.346
2010	130,8	210,8	196,5	132,6	11.395	65,0	-11.279	-8.593	3.406	3.534	4.157
2011	135,2	257,3	234,2	142,1	10.013	65,6	-12.348	-9.184	357	-4.356	-6.108
2012	126,3	239,7	239,5	139,6	12.419	66,0	-11.433	-8.246	-626	4.624	-3.304
2013	130,8	246,0	235,3	147,3	8.003	65,3	-10.960	-7.579	-1.496	-948	-11.824
2014	117,7	218,0	230,5	147,5	6.687	66,2	-11.324	-8.175	6.749	-2.464	1.160

Fuente: elaboración propia con base en el Ministerio de Economía.

Una de las expresiones más claras de este proceso se alcanza hacia finales de 2011, con la instrumentación de mecanismos más estrictos para el acceso a divisas, los cuales en su conjunto recibieron la denominación de «cepo cambiario». Los mismos consistieron en el control estatal de las importaciones (a través de asignación de prioridades) y la remesa de utilidades, así como también en el establecimiento de impuestos a la adquisición de

<sup>25</sup> A tal punto se encuentra la economía argentina dependiendo del flujo de renta agraria que, con los actuales precios internacionales, se encuentran perdiendo reservas internacionales, pero si ellos se retrotrajeran a comienzos de la década de los noventa, el balance comercial anual promedio desde 2011 sería negativo y en un nivel promedio cercano a los 16.000 millones de dólares anuales. En el mismo sentido, se observa el peso de los productos primarios y sus derivados en la canasta exportadora argentina: alrededor del 68 por ciento promedio.

divisas para ahorro y turismo así como límites cuantitativos a su compra.<sup>26</sup> En función de lo planteado hasta aquí –y sin hacer una valoración sobre la medida en sí–, dichos mecanismos pueden entenderse como la forma de «patear hacia adelante» el choque entre la disponibilidad de fuentes de compensación y su necesidad, a costa de un freno en el crecimiento económico procurando evitar una brusca devaluación de la moneda nacional.<sup>27</sup>

La devaluación de comienzos de 2014, aunque importante en términos nominales, fue absorbida por la aceleración inflacionaria, de modo que no alcanzó a revertir en un grado significativo la apreciación de la moneda nacional (gráfico 4).

Cuadro 2

**Evolución de las principales variables del mercado de trabajo 2002-2014**  
**En porcentaje**

Año	Variación Producto	Variación Empleo	Elasticidad Empleo-Producto	Variación Desocup.	Variación Precariedad	Variación Salario Real	Variación Índice de Gini (Ocupación Principal)
2003-2007	8,83	5,27	0,60	-16,98	-1,19	4,21	-2,60
2008-2011	6,41	1,60	0,25	-3,84	-3,49	3,55	-2,20
2012-2014	1,75	0,70	0,40	0,68	-0,61	-1,08	-1,42

Fuente: elaboración propia con base en Ministerio de Economía y EPH-Indec.

Por su parte, en lo que se refiere a la absorción de fuerza de trabajo, el punto clave se encuentra en la pérdida de competitividad que, como reverso de la moneda, implica la apreciación cambiaria. Al comienzo de ese proceso, se instrumentan una serie de políticas de control estatal sobre la importación que se van volviendo crecientemente estrictas a medida que se acentúa la apreciación. A pesar de ello, el impacto se hace sentir primeramente en las empresas de menor envergadura que no «disfrutan» del abaratamiento de las importaciones en tanto presentan escasos vínculos con el exterior, viendo únicamente deteriorada su competitividad. Así, si al comienzo del período la gran capacidad de creación de empleo estuvo vinculada a estas empresas, en los años más

<sup>26</sup> En tal contexto, surgió un mercado paralelo del dólar (el llamado «dólar blue»), todo lo cual conflujo en que – como suele ocurrir en los momentos más críticos del proceso económico nacional– la cotización de la moneda norteamericana concentrara prácticamente todas las tensiones del mismo.

<sup>27</sup> No pocos analistas consideran que el cepo cambiario es el responsable del escaso crecimiento económico y las dificultades en el sector externo. Si bien es cierto que coexisten ambos procesos, desde nuestro punto de vista la no existencia del cepo hubiera implicado la necesidad de una marcada devaluación y crisis, que se demora por el cepo. Esta situación en la ISI se «resolvía» instantáneamente con una fuerte devaluación que conllevaba a la denominada «inflación cambiaria» que, caída del salario real mediante, implicaba a una recesión económica y, finalmente, al restablecimiento de las cuentas externas (Diamand, 1972).

recientes el deterioro del tipo de cambio real las tiende a aletargar o forzar su desaparición. Por ello, al mismo tiempo, se desaceleran las tendencias a la mejora del mercado laboral, tal como se observa en el cuadro 2. En primer lugar, el ritmo de creación de empleo se lentifica, mostrando en 2012-2014 una tasa de crecimiento anual del 0,7 por ciento, cuando era del 5,3 por ciento entre 2003 y 2007 y del 1,6 por ciento entre 2008 y 2011. Por su parte, en el período reciente se evidencia un incremento absoluto de los desocupados que, si bien de escasa significación, constituye un cambio de signo en relación a los períodos previos. Finalmente, el total de asalariados no registrados en su vínculo laboral también lentifican su ritmo de disminución, toda vez que entre 2012 y 2014 lo hacen al 0,6 por ciento, mientras que en entre 2008 y 2011 dicha disminución había sido del 3,5 por ciento.

Llegados al año 2014, la expresión más concreta en el mercado de trabajo del límite que impone la relación entre la necesidad de fuentes de compensación y la disponibilidad de renta de la tierra es la dinámica seguida por el salario real desde 2011, revirtiendo la tendencia positiva manifestada en los diez años anteriores: disminución de su crecimiento hacia 2012, estancamiento en 2013 y, finalmente, retroceso en 2014. Este retroceso tuvo por vehículo la referida devaluación de comienzos de ese año, cuya aceleración inflacionaria resultante no fue seguida por los salarios nominales.

En otros términos, frente a las dificultades de abrir un nuevo y masivo proceso de endeudamiento (en el marco del conflicto con los «fondos buitres») conjuntamente con el retroceso del precio de las commodities y su correspondiente impacto sobre la masa de renta de la tierra que fluye al país, particularmente desde 2014, la continuidad del proceso económico manifiesta claramente volver a requerir el deterioro salarial como condición para la continuidad del crecimiento económico. Justamente (o no casualmente) en momentos donde el salario promedio de la economía había recuperado su nivel de 1970. La «resolución» del escenario así planteado parece estar tomando rumbo bajo la gestión del nuevo partido de gobierno, que a la vez ha iniciado un nuevo ciclo de endeudamiento público externo.

### **Breves comentarios finales: perspectivas de la economía argentina en el contexto del cambio presidencial**

En el presente artículo nos propusimos como objetivo fundamental presentar un abordaje sobre el proceso de acumulación de capital en Argentina tomando en consideración el devenir de la relación entre el rezago de productividad y la disponibilidad de fuentes de compensación del mismo, a lo largo de los distintos modelos económicos, de modo de enfocar a estos últimos como formas particulares e históricas de existencia de aquellos determinantes estructurales. En este sentido, considerando el carácter universal del modo de producción capitalista, el elemento nodal de nuestro enfoque lo constituye el rezago

productivo de la industria nacional (rasgo obviamente compartido por otras economías) respecto a las condiciones sociales de producción que rigen la producción de mercancías para el mercado mundial; en otros términos, reside en la baja productividad relativa, que se manifiesta en el hecho de que dicha industria en términos generales solo produce para el mercado interno.

La razón de su centralidad radica en el hecho de que la propia reproducción ampliada de la industria requiere de fuentes de compensación de tal rezago productivo, de modo que su ciclo económico se encontrará genéricamente determinado por la necesidad de tales fuentes frente a su propia disponibilidad. Como hemos puesto de manifiesto, en términos generales, dicho papel bajo la ISI lo jugó la renta de la tierra, que conllevaba a la vigencia de ciclos de *stop and go*, en donde su insuficiencia se manifestaba en marcadas reducciones del salario real, que permitían el reinicio del ciclo económico. Más allá de ello, es posible afirmar que la abundante disponibilidad de la renta de la tierra constituyó el sustento que permitió (claro que no de forma automática, sino a través de las diversas políticas económicas adoptadas) el desarrollo de un proceso industrializador.

Como reflejo de la conformación de la Ndit y la consecuente ampliación de la brecha de productividad (sumado a la incorporación al mercado mundial de mercancías producidas con muy bajos salarios), en el marco de una caída de la renta de la tierra, el proceso industrializador se vio violentamente interrumpido. En tal contexto emergieron el endeudamiento externo y el deterioro de las condiciones de reproducción de la fuerza de trabajo como fuentes adicionales de compensación del rezago productivo, nuevamente no de manera automática, sino bajo la forma política del neoliberalismo. En particular durante la década del noventa, la expansión económica estuvo fuertemente sostenida en el creciente endeudamiento externo, al punto que su completa interrupción, hacia finales de 2001, provocó la mayor crisis económica y social del país, tal como documentamos en el presente texto.

El proceso iniciado hacia 2002-2003 fue de fuerte recuperación económica, con eje inicial en la producción industrial, y conllevó un importante crecimiento del empleo y del poder adquisitivo del salario, por lo cual se lo ha asimilado (no sin razón) al proceso industrializador de la segunda posguerra. El mismo tuvo en su base, inicialmente, el brutal papel de la fuerza de trabajo como fuente extraordinaria de excedente y, luego, el incrementado flujo de renta de la tierra, resultado del incremento del precio de las *commodities* hacia 2008. Nuevamente, dicho «modelo» no ocurrió en abstracto, sino que tuvo por forma política gobiernos de marcado carácter progresista (bajo los cuales se implementaron un conjunto no menor de políticas tendientes a la disminución –parcial– de la diferenciación en las condiciones de reproducción de la población nacional).

Ahora bien, tal como reseñamos en la introducción, existe acuerdo que a lo largo de la última década no se han desarrollado las transformaciones estructurales necesarias para llevar a cabo una sustancial sustitución de importaciones. En el contexto de nuestro enfoque, ello implica que no se ha avanzado sustancialmente en la superación del rezago productivo y, por tanto, en la necesidad de la compensación del mismo. En este sentido, no se ha modificado la determinación de ciclo económico en función de la relación entre la necesidad y disponibilidad de las fuentes de compensación, situación que se expresa en las limitaciones manifestadas por la economía nacional desde la segunda década del siglo XXI.

En efecto, dado el estancamiento o reducción de la renta de la tierra (producto de la baja de los precios de las *commodities*) y la imposibilidad de endeudarse externamente (en el marco de conflicto con los «fondos buitres»), el proceso de acumulación ha vuelto a avanzar sobre el salario real, primero reduciendo su ritmo de crecimiento, luego estancándolo y, finalmente, contrayéndolo, por primera vez en 10 años, en momentos en que recuperaba su nivel vigente hacia finales de la ISI.

En este sentido, el perfil político de los candidatos más competitivos en la elección de cambio de gobierno en 2015 y, en definitiva, el del partido que resultó victorioso (de fuerte carácter conservador), no hacen más que alimentar la idea de que el ajuste «completo» sobre la clase trabajadora aún no ha ocurrido, tal como se deduce de las medidas adoptadas por el frente «Cambiamos» en sus primeros seis meses de gobierno. De un lado, se ha llevado a cabo una fuerte devaluación de la moneda nacional con quita de retenciones a las exportaciones primarias y una importante quita de subsidios a las tarifas de servicios públicos, todo lo cual ha derivado en una inflación por encima de los aumentos de salarios nominales pactados en las distintas negociaciones colectivas. Del otro, se ha realizado una importante emisión de deuda pública, parte de la cual ha tenido como destino la solución del conflicto con los denominados «fondos buitres» (proceso que consistió en aceptar la totalidad del reclamo de los mismos, a diferencia de lo ocurrido con los canjes de deuda externa realizados en 2005 y 2010, en los cuales se logró una quita nominal del orden del 40 por ciento –Manzanelli *et al.*, 2015–). En tal contexto, la economía se encuentra en un estado de estancamiento o leve contracción, con un proceso de destrucción de puestos de trabajo (con base, hasta el momento, en los empleos de peor calidad, aunque ello no implica que el proceso también se evidencia –más tenue– en los empleos registrados). De esta manera, ya desde la propia forma política manifiestamente neoliberal, se avcina un nuevo modelo económico que se ajusta a la actual situación de la relación entre necesidad y disponibilidad de fuentes de compensación.

Sobre la base de lo desarrollado en el presente artículo, desde nuestro punto de vista, la condición fundamental para lograr un proceso sostenido de mejora de las condiciones de vida de la población, se encuentra vinculada a una transformación estructural de las

condiciones productivas de los capitales, tal que para su expansión no recurran al deterioro del poder adquisitivo del salario como fuente de compensación sino que, por el contrario, requieran de una ampliación de las condiciones de reproducción de la fuerza de trabajo.

En un contexto en el cual es de esperar que la presión de los bajos salarios de los países asiáticos continúe reduciéndose de la mano del «éxito» de China e India, sumado a la escasa posibilidad de estos de autoabastecerse de *commodities*, al menos dos elementos resultan clave en la consecución de dicho objetivo. Por un lado, los procesos de integración regional pueden jugar un rol central, en tanto permitan elevar la escala de los capitales que operan aquí, reduciendo la necesidad de compensaciones. Por otro lado, y sin desconocer sus fluctuaciones en el tiempo, la apropiación de la renta de la tierra de la manera más directa posible, mediante mecanismos que no resulten contraproducentes a la capacidad exportadora de los capitales —particularmente, la sobrevaluación cambiaria—. En este sentido, la forma más potente de utilización de ella es su centralización en manos de los Estados nacionales (o regionales si se avanzara en tal sentido) de modo de generar capitales que pueden competir a escala mundial.

Indudablemente, estos elementos aparecen aquí planteados en términos abstractos. Para su realización se requerirá el desarrollo de las correspondientes formas políticas, las cuales no se presentan de sencilla conformación, particularmente por el conflicto de intereses involucrados en las transformaciones en cuestión.

## Referencias Bibliográficas

- Arakaki, Agustín** (2015). «La pobreza por ingresos en Argentina en el largo plazo», *Realidad Económica*, n° 289. Buenos Aires, Iade.
- Arceo, Nicolás, Ana Paula Monsalvo y Andrés Wainer** (2007). «Patrón de crecimiento y mercado de trabajo: Argentina en la post-Convertibilidad», *Realidad Económica* n° 226. Buenos Aires, Iade.
- Azpiazú, Daniel y Martín Schorr** (2010). *Hecho en Argentina: industria y economía, 1976-2007*. Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editores
- Basualdo, Eduardo** (2006). *Estudios de historia económica desde mediados del siglo XX a la actualidad*. Buenos Aires, Siglo XXI Editores.
- Bianco, Carlos y Cecilia Fernández Bugna** (2010). «Transformación estructural: una aproximación cuantitativa de la industria argentina 1993-2007», *Revista iberoamericana de ciencia tecnología y sociedad*, 5(15). Buenos Aires, Centro Redes.
- Braun, Oscar y Leonard Joy** (1968). «A model of economic stagnation. A case study of the argentine economy», *The economic Journal*, n° 312, pp. 868-887.
- Braverman, Harry** (1984). *Trabajo y capital monopolista. La degradación del trabajo en el siglo XX*. México D.F., Editorial Nuestro Tiempo.
- Caligaris, Gastón y Alejandro Fitzimons**, comp. (2012). *Relaciones económicas y políticas. Aportes para el estudio de su unidad con base en la obra de Karl Marx*. Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires.

**Campos, Luis, Mariana González y Marcela Sacavini** (2010): «El mercado de trabajo en los distintos patrones de crecimiento», *Realidad Económica*, n° 253. Buenos Aires, Iade.

**Cárdenas, Enrique** (2009). «75 años de industrialización en México», *Boletín informativo Techint*, n° 330. Buenos Aires, Techint.

**Cazón, Fernando, Damián Kennedy y Facundo Lastra** (2016). «Las condiciones de reproducción de fuerza de trabajo como forma de la especificidad de la acumulación de capital en Argentina: evidencias concretas desde mediados de los '70», *Revista Trabajo y Sociedad*, n° 27. Instituto de Estudios para el Desarrollo Social – Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Santiago del Estero.

**Cenda** (2010). *La anatomía del nuevo patrón de crecimiento y la encrucijada actual. La economía argentina en el período 2002-2010*. Buenos Aires, Cara o Ceca.

**Chandler, Alfred** (1994). *Scale and scope. The dynamics of industrial capitalism*. Cambridge, Harvard University Press.

**Cimilo, Elsa, Edgardo Lifschitz, Eugenio Gastiazoro, Horacio Ciafardini y Mauricio Turkieh** (1973). *Acumulación y centralización del capital en la industria argentina*. Buenos Aires, Editorial Tiempo Contemporáneo.

**Coriat, Benjamin** (1992). *Pensar al revés. Trabajo y organización en la empresa japonesa*. México D. F., Siglo XXI Editores.

**Diamond, Marcelo** (1972). «La estructura productiva desequilibrada argentina y el tipo de cambio», *Revista Desarrollo Económico*, n° 45. Buenos Aires, Ides.

**Fajnzylber, Fernando** (1983). *La industrialización trunca de América Latina*, México D.F., Centro Editor de América Latina.

**Ferrer, Aldo** (2005). *La economía argentina. Desde sus orígenes hasta principios del siglo XXI*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

**Frenkel, Roberto** (2003). «Globalización y crisis financieras en América Latina», *Revista de la Cepal*, n° 80. Santiago de Chile, Cepal.

**Frenkel, Roberto y Martín Rapetti** (2004). «Políticas macroeconómicas para el crecimiento y el empleo». Trabajo preparado para la OIT para servir de base de discusión de la Conferencia de Empleo Mercosur. Santiago de Chile, OIT.

**Fröbel, Folker, Juergen Heinrichs y Otto Kreye** (1980). *La nueva división internacional del trabajo. Para estructural en los países industrializados e industrialización de los países en desarrollo*. Madrid, Siglo XXI editores.

**González, Mariana** (2011). «La relación de largo plazo entre patrones de crecimiento y mercado de trabajo. Un análisis sobre los salarios en Argentina entre 1950 y 2006». Tesis Doctoral, Flacso /Argentina.

**Graña, Juan Martín** (2013). «Las condiciones productivas de las empresas como causa de la evolución de las condiciones de empleo. La industria manufacturera en Argentina desde mediados del siglo XX». Tesis Doctoral. Doctorado en Ciencias Económicas con mención en Economía, Universidad de Buenos Aires.

**Graña, Juan Martín y Damián Kennedy** (2009): «Salarios eran los de antes... Salario, productividad y acumulación de capital en Argentina en el último medio siglo», *Realidad Económica* n° 242. Buenos Aires, Iade.

**Jaccoud, Florencia, Agustín Arakaki, Ezequiel Monteforte, Laura Pacífico, Juan Martín Graña y Damián Kennedy** (2015). «Estructura productiva y reproducción de la fuerza de trabajo: la vigencia de los limitantes estructurales de la economía argentina», *Cuadernos de Economía Crítica*, n° 2. La Plata, Sociedad de Economía Crítica.

**Herrera, Germán y Andrés Tavosnanska** (2011). «La industria argentina a comienzos del siglo XXI», *Revista Cepal*, n° 104. Santiago de Chile, Cepal.

**Iñigo Carrera, Juan** (1998). *La acumulación de capital en la Argentina*. Buenos Aires, Centro para la Investigación como Crítica Práctica.

**Iñigo Carrera, Juan** (2007a). *Conocer el capital hoy. Usar Críticamente El Capital*, vol. 1. «La mercancía o la conciencia libre como la forma de la conciencia enajenada». Buenos Aires, Imago Mundi.

**Iñigo Carrera, Juan** (2007b). *La formación económica de la sociedad argentina*, vol. 1. «Renta agraria, ganancia industrial y deuda externa. 1982-2004». Buenos Aires, Imago Mundi.

**Iñigo Carrera, Juan** (2008). *El capital: razón histórica, sujeto revolucionario y conciencia*. Buenos Aires, Imago Mundi.

**Kennedy, Damián** (2012). «Economía Política de la Contabilidad Social. Vínculos entre la teoría de la riqueza social y sus formas de cuantificación». Tesis doctoral. Doctorado en Ciencias Económicas con mención en Economía, Universidad de Buenos Aires.

**Kennedy, Damián** (2014). «Producción y apropiación de valor en Argentina: el rol del deprimido salario real», *Problemas del Desarrollo, Revista Latinoamericana de Economía*, vol. 45, n° 176. México D.F., Instituto de Investigaciones Económicas, Unam.

**Kennedy, Damián y Ezequiel Monteforte** (2016). «El rol del tipo de cambio en la reproducción de la especificidad de la acumulación de capital en Argentina en la última década», *Revista Razón y Revolución*. Buenos Aires, Ceics, en prensa.

**Manzanelli, Pablo, Mariano Barrera, Andrés Wainer, Leandro Bona y Eduardo Basualdo** (2015). «Deuda externa, fuga de capitales y restricción externa. Desde la última dictadura militar hasta la actualidad», Documento de Trabajo n° 68. Buenos Aires, Cefid-AR.

**Marx, Karl** (1995). *El Capital. Crítica de la Economía Política*, tomo I. México D.F., Fondo de Cultura Económica.

**Marx, Karl** (2000). *El Capital. Crítica de la Economía Política*, tomo III. México D.F., Fondo de Cultura Económica.

**Marx, Karl** (2005): *Elementos fundamentales para la crítica de la Economía Política (Grundrisse) 1857-1858*, vol. 1. México D.F., Siglo XXI Editores.

**Nun, José** (2001). *Marginalidad y exclusión social*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

**Pinto, Anibal** (1973). *Inflación: raíces estructurales*. México D.F., Fondo de Cultura Económica.

**Piore, Michael y Charles Sabel** (1984). *The second industrial divide. Possibilities for prosperity*. Nueva York, Basic Books.

**Porta, Fernando y Cecilia Fernández Bugna** (2011). «La industria manufacturera: trayectoria reciente y cambio estructural» en *La Argentina del largo plazo: crecimiento, fluctuaciones y cambio estructural*. Buenos Aires, Pnud.

**Ricardo, David** (2004). *Principios de Economía Política y Tributación*. México D.F., Fondo de Cultura Económica.

**Rozenwurcel, Guillermo y Marisol Chatruc** (2009). «América Latina ‘acoplada’ a la crisis como antes al auge. ¿Cómo hacer frente a la nueva encrucijada?», Documento de Trabajo n° 6. Buenos Aires, Centro de iDeAS- Unsam.

**Santarcángelo, Juan** (2013). «Crecimiento industrial, sector externo y sustitución de importaciones», *Realidad Económica* n° 279. Buenos Aires, Iade.

**Schvarzer, Jorge y Andrés Tavosnanska** (2008). «Modelos macroeconómicos en la Argentina: del ‘stop and go’ al ‘go and crush’», Documento de Trabajo n°15. Buenos Aires, Cespa-UBA.

**Shaikh, Anwar** (2006). *Valor, acumulación y crisis: ensayos de economía política*. Buenos Aires, Ediciones ryr.

**Sweezy, Paul** (1958). *Teoría del desarrollo capitalista*. México D.F., Fondo de Cultura Económica.

# Los movimientos sociales en Argentina Ciclos de movilización durante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner 2003-2015

MARTÍN RETAMOZO\*  
ROCÍO DI BASTIANO

pp. 117-153

## Resumen

La relación de los gobiernos posneoliberales con los movimientos sociales ha sido objeto de gran debate. Este artículo presenta un estudio de la dinámica de los movimientos sociales en los períodos de gobierno de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner. Allí se identifican los ciclos en que los diferentes colectivos movilizados se relacionan con el gobierno, implementan repertorios de acción, demandas públicas y generan formas de participación que contribuyen al proceso político en Argentina entre 2003 y 2015. La comprensión de estas dimensiones contribuye, por un lado, al estudio de las dinámicas políticas bajo los gobiernos llamados populistas en la región y, por el otro, a dilucidar el lugar de los diferentes movimientos sociales en estos procesos

## Palabras clave

Movimientos sociales / Populismo / Argentina / Kirchner

## Abstract

The relationship between post-neoliberal governments and social movements has been widely debated. This article presents a study on the dynamics of social movements during the Néstor Kirchner and Cristina Fernández de Kirchner's governments. These activist groups (unemployed workers, human rights movements, etc.) established relations with the government in different moments that have been identified. Furthermore, they implemented repertories of action, promoted public demands and generated forms of participation that were constitutive parts of the political process in Argentina between 2003 and 2015. The understanding of these dimensions contributes, on the one hand, to the study of the political dynamics in populist governments in Latin America and, on the other hand, to the analysis of the different social movements in these processes.

## Key words

Social Movements / Populism / Argentina / Kirchner

---

\* M. Retamozo. Investigador del Conicet. Doctor en Ciencias Sociales por la Flacso-México. Profesor de Filosofía y Magister en Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de La Plata (Unlp), Argentina. Profesor del Doctorado en Ciencias Sociales y en la Licenciatura en Sociología de la Unlp.

Correo-e: martin.retamozo@gmail.com

R. Di Bastiano. Licenciada y Profesora en Sociología por la Universidad Nacional de La Plata (Unlp), Argentina. Doctoranda en Ciencias Sociales de la Unlp.

Correo-e: rocio.dibastiano@gmail.com

## Introducción

En el marco del llamado giro a la izquierda, uno de los principales debates ha sido la relación de estos gobiernos con los movimientos sociales que han protagonizado la resistencia al neoliberalismo instalado en la región a finales del siglo pasado. En efecto, los procesos políticos encabezados por Hugo Chávez, Néstor Kirchner, Evo Morales y Rafael Correa fueron antecedidos por distintas formas de protesta social y de participación política de diferentes colectivos movilizados cuyo vínculo con los nuevos gobiernos fueron complejos, disímiles y objeto de polémicas políticas y académicas. Sin embargo, el interés por los movimientos no se agota sólo en un nivel académico, sino que es parte de una concepción política sobre los modos en que las clases populares construyen poder e intervienen en la disputa por la hegemonía del proceso histórico.

Este artículo se propone una reconstrucción articulada de la dinámica política de movilización social en los años *kirchneristas* (2003-2015), donde la centralidad del gobierno instauró un campo de movilización significativamente diferente al de la década de los noventa, cuando los movimientos sociales ocuparon un lugar preponderante entre las estrategias sociopolíticas de las clases populares. En la primera parte se expone la dinámica de los movimientos sociales en la larga década del noventa, para reparar en las distintas fases del ciclo y su transición hacia la «era K» a partir de 2003. Aunque parte de un mismo proceso, la segunda sección se ocupa de la dinámica bajo el gobierno de Néstor Kirchner y la tercera bajo el de Cristina Fernández de Kirchner (CFK). La estrategia metodológica se inscribe en un enfoque que autores como Enrique Dussel (1985), Hugo Zemelman (1987 y 1992) y Enrique de la Garza (1988 y 2012) han desarrollado inspirados en las notas metodológicas de Marx. Esto implica, en el camino de ascenso a lo concreto, introducir conceptualizaciones para pasar de lo fenomenológico a lo morfológico e identificar los determinantes que explican los fenómenos sociales. Una distinción clave en este trabajo es la de acciones de protesta, movimiento social y organizaciones en movimiento, así como sus vinculaciones conceptuales.

A los fines de este artículo se define como acciones de protesta a un repertorio de acción colectiva (Tilly, 1978) no instituido formalmente, convocado como respuesta a una situación significada como injusta. En este mismo nivel, las acciones colectivas de adhesión tienen como objetivo visibilizar un apoyo colectivo a un proyecto político o personal. Finalmente, las acciones colectivas testimoniales constituyen un tipo de movilización con el objetivo de conmemorar hechos o figuras de relevancia histórica. La categoría de movimiento social la reservamos para una lógica política caracterizada por la producción de una demanda que cuestiona algún aspecto del orden social considerado injusto, a través de acciones colectivas no instituidas formalmente, enmarcadas en procesos de

reconocimiento, identificación y organización sostenido en el tiempo. El nivel organizacional se ubica en el registro empírico del actor socio-político que asume diferentes formas de institucionalización (incluso variables en el tiempo) y modos de tomas de decisiones, regulaciones internas y dispositivos discursivos.

### **La Argentina en movimiento (1989-2001)**

La consolidación de la hegemonía neoliberal bajo el gobierno de Carlos Menem (1989-1999), que había iniciado la dictadura cívico-militar (1976-1983), afectó los aspectos constitutivos del orden social en Argentina (Bonett, 2008). Por un lado, la reestructuración del capitalismo implicó un nuevo régimen social de acumulación y transformaciones en el aparato productivo y en los modos de coordinación social (Nun, 1995). Por otro, las condiciones de la salida del gobierno de Raúl Alfonsín y la llegada de Menem —su origen en el Partido Justicialista— impactaron en el régimen político, incluyendo al sistema de partidos, la relación entre los poderes públicos y el lugar de actores como los sindicatos y las fuerzas armadas (Adroque, 1995; Torre, 2003).

La implementación de las políticas neoliberales encontró acciones colectivas de resistencia aisladas entre los afectados inmediatos: los trabajadores (Gómez, 1997).<sup>1</sup> Desde los primeros años, un sector del sindicalismo enfrentó las políticas de Menem, especialmente las privatizaciones, mientras otro sector se incorporaba al gobierno nacional<sup>2</sup> (Murillo, 1997; Levitsky y Wolfson, 2004; Santella, 2013). No obstante, quienes protagonizaron los conflictos que intentaron impedir las políticas privatizadoras fueron derrotados en un contexto de expansión de la hegemonía neoliberal.<sup>3</sup> El aumento de la desocupación funcionó como mecanismo de disciplinamiento de la fuerza de trabajo en el sector industrial y la conflictividad laboral se trasladó al sector público y de transportes (Armellino, 2005 y 2015; Duhalde, 2009; Pontoni, 2012).

En este contexto, surgió en 1992 el Congreso de los Trabajadores Argentinos —que luego se convertiría en la Central de los Trabajadores Argentinos (CTA)—, motorizado fundamentalmente por gremios estatales —la Asociación de Trabajadores del Estado (ATE)

<sup>1</sup> Autores como Iñigo Carrera y Cotarelo (2001) han insistido en la huelga como un indicador de la lucha de clases. Si bien la ejecución de una huelga no es unívoco indicador de confrontación de clase (y mucho menos de conciencia) ya que puede ser convocada por diversos motivos y en distintos contextos por las dirigencias sindicales, sí marca la importancia del sindicalismo como actor político.

<sup>2</sup> Cabe recordar que el primer ministro de trabajo de Carlos Menem fue Jorge Triaca, el Secretario General de la CGT Azopardo.

<sup>3</sup> Como contraparte, es posible notar la escasa acción colectiva de apoyo al gobierno de Carlos Menem con excepción de «La plaza del sí» el 6 de abril de 1990, con una concurrencia estimada por los medios de 50 mil personas. Semanas después, el 1 de mayo, la concentración por el día del trabajo, también llamada plaza del No, convocó a unas 60 mil. Es evidente que el poder que respaldaba las reformas de Menem no estaba en la calle.

y la Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina (Ctera)—(Duhalde, 2010); mientras que, dos años después, la fracción de la Central General de Trabajadores (CGT), que se mantuvo opositora al gobierno, conformó el Movimiento de Trabajadores Argentinos (MTA) (Palomino, 2000), fundamentalmente compuesto por sindicatos ligados al transporte de carga (Sindicato de Choferes de Camiones) y la Unión Tranviaria Automotor (UTA). La CTA buscó sumar, a la representación de los trabajadores sindicalizados, la de trabajadores informales o precarizados que, por su condición contractual, no accedían a una afiliación sindical. Además, se planteó una articulación con movimientos sociales con diferentes demandas (laborales, habitacionales, campesinas, de derechos humanos, de género). Esta nueva central fue convirtiéndose en una referencia ineludible en la década del noventa en el campo de la protesta social, a partir de su presencia en los sindicatos estatales, la conformación e integración de la Federación de Tierra, Vivienda y Hábitat (FTV)<sup>4</sup> y el vínculo con otras organizaciones territoriales como la Organización Barrial Túpac Amaru; no obstante, mostró limitaciones para extender su presencia a sectores de trabajadores industriales. La negación por parte de los sucesivos gobiernos de la personería gremial, por su parte, cercenó sus posibilidades de funcionar efectivamente como organización de tercer grado (Raubert, 2002; Cross, 2004; Armelino, 2005; Gusmerotti, 2009; Quiroga 2014; Retamozo y Morris, 2015).<sup>5</sup>

En el campo del conflicto social, en los primeros años de la década del noventa, los sindicatos que habían desarrollado una posición más confrontacional construyeron estrategias con la intención de articular las demandas gremiales con las provenientes de una situación social más amplia, ligada a las condiciones de reproducción de la vida y acceso a servicios públicos.<sup>6</sup> Las movilizaciones conocidas como Marcha Federal en 1994 (Perazza y Legarralde, 2007; Nardacchione, 2011), Marcha Nacional por el Trabajo en 1997, Marcha Grande por el trabajo en el 2000, Marcha de los chicos del pueblo en 2001 (Moreno, 2009), impulsadas por la CTA, son una muestra de ello. La presencia de identidades y repertorios de acción obreros y el formato sindical en muchas de las protestas es muestra insoslayable de la historicidad de la acción colectiva. Sin embargo, también es cierto que las condiciones de acción política de los sindicatos se veían afectados, al menos, por cuatro

<sup>4</sup> Si bien la FTV se originó como parte de la CTA, adquirió una autonomía que la llevó a romper con ella en 2006 y retornar en 2011 a la CTA de los trabajadores. Para un estudio sobre la FTV puede consultarse Pagliarone (2012) y sobre la CTA a Retamozo y Morris (2015).

<sup>5</sup> Hacia finales de la larga década del noventa, la CTA impulsó el Fre.Na.Po como instancia de coordinación con diferentes sectores (pequeños empresarios, productores rurales, agrupaciones estudiantiles y de derechos humanos) que proponía la implementación de un Seguro de Desempleo y Capacitación, y realizó una consulta popular en diciembre de 2001 (Del Frade, 2011).

<sup>6</sup> Entre las luchas destacadas se encuentra la del movimiento de jubilados y pensionados, liderada por Norma Pla. También es posible mencionar protestas provinciales (estallidos o puebladas) como el Santiagueño de 1993 (Farinetti, 2000), entre otras movilizaciones ubicadas en las provincias del «interior» del país (Giarraca, 2001).

motivos: los cambios en el mundo del trabajo que impactaron la tasa de sindicalización (Marshall, 2006), el desprestigio de las conducciones sindicales, el desmantelamiento de patrones de negociación con el Estado y las transformaciones en la identidad peronista (Levitsky, 2003; Martuccelli y Svampa, 1997).

Por otro lado, también la política mostraba transformaciones, en tanto los partidos veían debilitados sus lazos representativos y el peronismo como identidad política perdía presencia popular. Con el aumento de la desocupación y las limitaciones de los sindicatos y de las identidades políticas populares para representar las demandas de la población desempleada (informal o precaria), los espacios de organización colectiva adquirieron nuevos formatos con epicentro en los territorios, en esos «barrios desbordados» (Delamata, 2004) que promovían una lógica de acción «entre la ruta y el barrio» (Svampa y Pereyra, 2003). Había nacido el mediáticamente conocido como «Movimiento Piquetero» o más precisamente el Movimiento de Trabajadores Desocupados (MTD)<sup>7</sup> (Retamozo, 2009). Aunque la misma genealogía del «piquete» puede encontrar orígenes remotos entre los repertorios de acción del movimiento obrero (ya sea como piquete de fábrica o como barricada), la opción de «corte de ruta» significó un poderoso dispositivo de confrontación que incentivó a los colectivos a ganar en organización y a la vez les permitió obtener recursos (Planes Trabajar, mercadería para comedores y merenderos, alimentos para las familias) en contextos políticos particulares<sup>8</sup> (Auyero, 2002b). Estos recursos, conseguidos en un contexto de desocupación y empobrecimiento crecientes, fueron clave para el sostenimiento de la protesta, potenciando más aún las distintas organizaciones.

Las organizaciones del MTD, especialmente las situadas en los grandes conglomerados urbanos, evidenciaron una amplia gama de orientaciones ideológicas y relaciones diversas con partidos (de izquierda) y sindicatos. Maristella Svampa (2004) identifica tres matrices político-ideológicas presentes en el movimiento de desocupados: una nacional-popular, una clasista y una autonomista, las cuales marcan diferentes orientaciones para la acción política estratégica y las lógicas de coordinación. Sin embargo, más allá de esto, las organizaciones compartían la movilización en torno a la demanda por «trabajo» y una serie de acciones comunitarias de autogestión inscritas en la lógica territorial (Grimson y Cerruti, 2004; Bidaseca, 2004; Merklen, 2005; Ferraudi, 2006; Quirós, 2006). En este

<sup>7</sup> Es preciso reconocer que los movimientos de desocupados e incluso la denominación de «piqueteros» tuvieron un antecedente en las puebladas de Cutral Co y Plaza Huincul (Neuquén) y en Tartagal y Mosconi (Salta) (Auyero, 2002a; Laufer y Spiguel, 1999, Farinetti, 1999). Hacia 1997 se visibilizaron los primeros colectivos de desocupados organizados en la provincia de Buenos Aires (Pacheco, 2010).

<sup>8</sup> Es importante notar la influencia de las oportunidades políticas para los colectivos movilizados, originadas por las disputas entre las elites locales (como en el caso de Neuquén) o entre niveles de gobierno (como en el caso del período 1999-2001, donde el distinto signo del gobierno nacional y provincial permitió a las organizaciones de desocupados obtener recursos y aliados).

sentido, el MTD constituía un vigoroso movimiento social, pluriorganizacional y que, si bien no lograba una unidad entre sus diversas vertientes, llegó a alcanzar un importante nivel de coordinación entre organizaciones afines.<sup>9</sup> El MTD, a su vez, logró consolidar una serie de núcleos organizativos en torno a comedores, merenderos y emprendimientos colectivos (panificadoras, textiles, huertas), los cuales ayudaban a consolidar al movimiento, pero se mostraron marcadamente dependientes de la gestión estatal tanto para el suministro de recursos como para la comercialización.

Pero los desocupados no fueron los únicos movilizados en los años noventa. En el campo del movimiento de derechos humanos, que se fue consolidando a partir de las luchas por «aparición con vida» hacia finales de los años setenta y luego «juicio y castigo» en los ochenta (compuesto por organismos como Madres de Plaza de Mayo —en sus dos vertientes— y Abuelas de Plaza de Mayo), evidenció la revitalización cuando en vísperas del vigésimo aniversario del golpe de Estado se conformó la agrupación Hijos por la Identidad y la Justicia, contra el Olvido y el Silencio (Hijos), que agrupó a los hijos e hijas de desaparecidos y asesinados por la dictadura. Hijos aprovechó los recursos materiales y simbólicos contruidos por el movimiento de derechos humanos a la vez que potenció discusiones en torno a la reivindicación de la militancia de los años setenta. Asimismo, creó el «escrache» como repertorio de acción colectiva, que consistió en identificar hogares o lugares de trabajo de represores impunes de la última dictadura cívico-militar para producir una sanción social (Pereyra, 2005; Cueto Rúa, 2010).<sup>10</sup>

Hacia el final de la década del noventa (que extendemos hasta el 2001), y en el marco de la recesión que afectó a diversos sectores de la economía, emergieron respuestas colectivas al cierre o quiebra de las unidades productivas, ya fuesen fábricas o empresas de servicios.<sup>11</sup> El repertorio de toma de la fábrica constituyó una herramienta eficaz y los emprendimientos recuperados se agruparon en diferentes corrientes del Movimiento Nacional de Empresas Recuperadas (Mner)<sup>12</sup> (Rebón, 2003 y 2004; Fajn, 2003; Palomino

<sup>9</sup> Los intentos de articulación tuvieron su mayor expresión en la Asamblea Nacional de Organizaciones Populares, Territoriales y de Desocupados del 24 de julio de 2001, que tuvo una segunda edición el 4 de septiembre del mismo año. Más allá de la coordinación de planes de acción conjuntos, el espacio se vio dividido en tres nucleamientos: El «eje matancero» compuesto por la FTV y la Corriente Clasista y Combativa (CCC), los MTD y la Central de Trabajadores Desocupados Anibal Verón (CTD-AV) y el Bloque Piquetero Nacional, integrado por el Partido Obrero / Polo Obrero (PO) y el Movimiento de Trabajadores Revolucionarios – Coordinadora de Unidad Barrial (MTR-CUBa) y el Movimiento Socialista de los Trabajadores (MST-TV).

<sup>10</sup> Cabe mencionar que el campo de movilización «anti-impunidad» registra como hito importante la realización de las «Marchas del Silencio» en protesta por el feminicidio de María Soledad Morales en la provincia de Catamarca (Bergman y Szurmuk, 2006).

<sup>11</sup> De acuerdo a Rebón (2004), la recuperación de fábricas evidencia una tendencia al alza desde 1996 con su punto más alto en 2001-2002.

<sup>12</sup> El Mner se oficializó en septiembre de 2002 en un acto en La Matanza en la fábrica metalúrgica La Baskonia. Allí se consolidaron como referentes del sector Eduardo Murúa, José Abelli y Luis Caro, aunque a los pocos meses este último se alejó para fundar el Movimiento nacional de Fábricas recuperadas por sus Trabajadores (Mnfrt).

2003; Davalos y Perelman, 2004). Estas acciones, de marcado cariz defensivo para la clase trabajadora, produjeron estrategias para la sustentabilidad de las unidades productivas e instalaron desafíos sobre, por ejemplo: los modos de organizar la producción y la autogestión, el tiempo de trabajo, las estrategias comerciales y el vínculo con el mercado, la relación con otros actores (partidos, sindicatos, movimientos sociales, el barrio). La principal demanda, mantener la empresa en manos de los trabajadores, encontró distintos escenarios de confrontación, como los estrados judiciales en donde se tramitaban las quiebras, el poder legislativo que tenía potestad sobre las expropiaciones y el acceso a programas gubernamentales y créditos (García Allegrone *et al.*, 2004; Bialakowsky, *et al.*, 2004; Trinchero, 2007; Wyczykier, 2009, Patrouilleau, 2009).

Las jornadas de diciembre de 2001 marcaron un quiebre en la historia política reciente. En el marco de una crisis económica y con el Modelo de la Convertibilidad agotado, las tensiones por la salida de la convertibilidad generaron una disputa entre las elites. El gobierno de la Alianza Unión Cívica Radical-Frente País Solidario (UCR-Frepaso) mostró marcadas limitaciones para implementar medidas económicas (Castellani y Schorr, 2004) y apuntalar la hegemonía (Bonnett, 2008). Los resultados de las elecciones legislativas de 2001 arrojaron una fuerte presencia de votos blancos y nulos («voto bronca»), cercano al 26 por ciento, manifestación de la crisis de representación política en un contexto de deterioro socioeconómico para amplios sectores. Una serie de protestas de matriz ciudadana, mediante repertorios como apagones y cacerolazos, organizadas por entidades gremiales, asociaciones civiles y empresariales, acompañaron el preludio del fin del modelo económico regido por la Convertibilidad. A principios de diciembre de 2001, en el marco de una crisis fiscal, el ministro de economía Domingo Cavallo dispuso limitar la disponibilidad de los ahorros (muchos dolarizados), generando protestas en sectores de las clases medias, identificados como «ahorristas», que reclamaban al gobierno y a los bancos por sus depósitos mediante cacerolazos (Iñigo Carrera y Cotarelo, 2006).

Las acciones de diciembre de 2001 fueron el encuentro de múltiples sujetos dañados por el neoliberalismo y una fuerte crítica al *status quo* que fue sintetizado en el «Que se vayan todos». Este encuentro de subjetividades que se rebelaban, manifestaban frustraciones y desencantos, puso en escena la negatividad del orden neoliberal y un espacio de reconocimiento heterogéneo (incluso como «pueblo») pero fue incapaz de proponer una construcción política con pretensión hegemónica sobre el conjunto de la sociedad (Muñoz, 2005; Barbeta y Bidaseca, 2004, Dinerstein, 2004). El 19 y 20 de diciembre han sido interpretados de diferentes maneras (Bonvecchi, 2006; Pérez, 2008), pero lo cierto es que la movilización social y la falta de apoyo político al gobierno de Fernando de la Rúa produjo la renuncia de este y la apertura de un ciclo de presidentes provisionales que culminó con

la asunción de Eduardo Duhalde y la salida de la Convertibilidad mediante una devaluación (Ortiz y Schorr, 2007).

El campo de la movilización funcionó como un condicionante a las decisiones del gobierno. Las movilizaciones de diciembre, las medidas económicas y la crisis de representación, se materializaron en organizaciones diversas, desde asambleas barriales o populares hasta colectivos de «Ahorristas estafados» que agrupaba mayoritariamente a clases medias urbanas (Dinerstein, 2003; Rossi, 2005). La efímera unidad «piquetes y carcerolas» (Barbetta y Bidaseca, 2004) mostró la convergencia fugaz de sectores disímiles, afectados por los modos de regulación de la vida bajo el neoliberalismo.

Uno de los desafíos del gobierno de Eduardo Duhalde fue la recomposición de cierto ejercicio de la autoridad presidencial y la gobernabilidad en un contexto marcado por las protestas y una situación social que mostraba sus peores indicadores de desempleo, pobreza y desigualdad. El gobierno implementó un programa de transferencia monetaria, «Jefes y Jefas de Hogar Desocupados», que significó una cobertura de 150 pesos mensuales (50 dólares) a casi dos millones de familias (Neffa, 2008). Las organizaciones que componían el «eje matancero», fundamentalmente la FTV y la CCC, negociaron la participación en Consejos Consultivos que permitían acceder a la gestión de recursos, mientras que las agrupadas en el Bloque Piquetero Nacional y la CTD Aníbal Verón promovieron protestas en torno a la ampliación de los planes sociales.

En el marco de estos planes de lucha fueron asesinados Maximiliano Kosteki y Darío Santillán por miembros de la policía de la provincia de Buenos Aires, en la represión de la protesta, originando lo que se conoce como «Masacre del Puente Pueyrredón» (MTD, 2003). El asesinato de Kosteki y Santillán generó una oleada de protestas y el gobierno nacional tuvo que convocar a elecciones para abril de 2003. La coyuntura situó a los actores del campo movilizado ante un desafío estratégico en el ámbito electoral; sin capacidad de instalar candidatos propios, muchos se inclinaron por cuestionar la legitimidad de las opciones promoviendo el voto en blanco o el abstencionismo. Sin embargo, la proporción de votos válidos fue sensiblemente mayor a la registrada en 2001 (sólo cerca del 3 por ciento fueron nulos o blancos) y los seis candidatos más votados provenían de los dos partidos tradicionales: Carlos Menem, Néstor Kirchner y Adolfo Rodríguez Saa del Partido Justicialista y Ricardo López Murphy, Elisa Carrió y Leopoldo Moreau de la UCR. El poder de los movimientos —las coaliciones callejeras— se expresaba en la protesta con cierta capacidad de veto, pero se mostró inepto para traducirse en la arena electoral (ya sea con construcciones propias o ingresando a frentes electorales). La apuesta de muchas organizaciones sociales, de que la opción del voto en blanco o el abstencionismo seguiría marcando la crisis de representación, sufrió un duro revés por el caudal de votos positivos registrados en la elección de 2003 y su resultado.

## Los movimientos sociales en la era K: la presidencia de Néstor Kirchner

El triunfo de Néstor Kirchner tuvo lugar en un escenario político en que los actores movi-  
lizados quedaron relegados debido a su incapacidad de proponer alternativas en el juego  
electoral y dadas las expectativas generadas por las opciones presidenciales en pugna. A  
partir de la asunción de Kirchner, el 25 de mayo de 2003, se desarrollaron dos procesos  
convergentes: por un lado, sobre las bases de la salida de la convertibilidad, se construyó  
un nuevo régimen social de acumulación, que algunos autores denominaron *neodesarrollista*  
(Wylde, 2011)<sup>13</sup> en el marco de un contexto internacional favorable; por el otro, en el  
campo político, se produjeron una serie de intervenciones que procuraron recomponer el  
régimen político, la autoridad presidencial y el lazo representativo, en medio de la crisis  
de representación y de un campo de la movilización social, como hemos mostrado, activo  
y plural.

Esta recomposición bifronte tuvo un triple efecto sobre las condiciones de la movili-  
zación social. En primer lugar, la paulatina recuperación de niveles de empleo formales y la  
dinámica del empleo informal cambiaron las condiciones de gran parte de los trabajadores  
desocupados, transformados, en su mayoría, en empleados formales o informales, más  
allá de que siguiera existiendo un desempleo relativamente alto. Segundo, el gobierno  
incluyó en su agenda política muchas de las demandas arrojadas al espacio público por  
los colectivos movilizados. La lógica del movimiento social implica la movilización en torno  
a una demanda y esta, en el caso argentino, tenía una referencia al modelo económico  
o a la intervención del Estado en diferentes ámbitos (mundo laboral, derechos humanos,  
institucionalidad) Así, el gobierno de Néstor Kirchner incluyó demandas ciudadanas de  
«opinión pública»<sup>14</sup> (como el cambio en la composición de la Corte Suprema de Justi-  
cia) y demandas de colectivos movilizados (el caso paradigmático es el de los derechos  
humanos y del sindicalismo). En tercer lugar, el gobierno encomendó a cuadros políticos  
(como Oscar Parrilli, secretario general de la Presidencia, y Carlos Zannini, secretario legal  
y técnico de la Presidencia) establecer contacto con referentes de las organizaciones so-  
ciales<sup>15</sup> (y organizaciones sindicales), especialmente aquellas que reconocían una matriz

<sup>13</sup> El debate por la caracterización del *kirchnerismo* ha sido muy amplio y se relaciona con una disputa política por marcar las continuidades o las rupturas con respecto al orden neoliberal

<sup>14</sup> Llamamos «demandas de opinión pública» a reclamos y malestares que no se encuentran centralmente articulados por organizaciones, pero que circulan en el espacio público y la agenda mediática, de allí que el rol de los medios de comunicación sea, en este caso, preponderante.

<sup>15</sup> El 9 de junio de 2003, Kirchner recibió a líderes de organizaciones piqueteras que componían el Bloque Piquetero Nacional («Kirchner recibió los reclamos de los piqueteros duros» La Nación 10/06/2003. Recuperado <http://www.lanacion.com.ar/502681-kirchner-recibio-los-reclamos-de-los-piqueteros-duros>). Y el 6 de junio había recibido al eje matancero en una reunión a la que asistieron Juan Carlo Alderete (CCC) y Luis D'elia (FTV-CTA) («Buscando resolver los problemas» Página/12 06/06/2003. Recuperado <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-21061-2003-06-06.html>).

nacional-popular.<sup>16</sup> De este modo el *proto-kirchnerismo*, que no tenía capacidad de movilización propia ni cantidad de cuadros políticos, logró nutrirse de estos aspectos clave para la gobernabilidad.

Estas políticas fueron acompañadas por un discurso centrado en restituir un lazo representativo y la promesa de un proyecto de inclusión social, lo que ubicó al Estado como mito redentor (Muñoz y Retamozo, 2008), pero también como agente de coordinación e intervención. Este discurso interpeló a diferentes organizaciones, en particular a las que reconocieron las marcas de una identidad sedimentada en la puesta en escena de los sentidos, las retóricas y los íconos nacional-populares, las que se combinaron con otro tipo de interpelación en clave ciudadana (Retamozo, 2011). Tanto aquellas que mantenían su identidad peronista, caso la CGT en el campo sindical y el Movimiento de Trabajadores Desocupados Evita (MTD Evita), entre los desocupados, como aquellas que habían optado por desarticular lo nacional-popular del peronismo contemporáneo o del Partido Justicialista y enrolarse en la CTA como la FTV, fueron seducidas por el discurso *kirchnerista* que activaba guiños a una tradición combativa del peronismo («la tendencia») y su dimensión épica generacional (Montero, 2012). No obstante, otros colectivos movilizados, en especial organizaciones de trabajadores (ocupados y desocupados) ligadas a partidos de izquierda y organizaciones autónomas, siguieron con acciones de protesta en contra del nuevo gobierno (Svampa, 2004; Gómez, 2006, Campione y Rajland, 2006).

Una de las novedades de la intervención de Néstor Kirchner fue la inclusión de la temática de los derechos humanos en el discurso nacional-popular. Esta operación, que permitió un lazo con organismos históricos de los derechos humanos y sus principales referentes —Hebe de Bonafini y Estela de Carlotto— (Romanin, 2014), fue relevante, no sólo por la capacidad de movilización de los colectivos de derechos humanos, sino también, y fundamentalmente, por la legitimidad que estos actores tenían en el campo de la protesta. De este modo, el gobierno quedó alojado en el mismo campo que los movimientos sociales críticos de las políticas neoliberales (incluidos los organismos de Ddhh).<sup>17</sup>

Pero además, es indispensable incluir el clima de época, que permitió incorporar al gobierno argentino en la sintonía del giro a la izquierda con los gobiernos de

<sup>16</sup> Estas organizaciones ya habían mostrado algún nivel de articulación en las movilizaciones de diciembre de 2002 (a un año del 19 y 20) al marchar bajo la bandera del nacionalismo revolucionario «Patria o Muerte», en una columna integrada por el Movimiento Patriótico Revolucionario Quebracho (MPR-Quebracho), el Movimiento Patriótico 20 de Diciembre, Agrupación Martín Fierro, Patria, Pan y Poder al Pueblo (4 P), MP-Malón, CTD-AV, Frente Barrial 19 de Diciembre, el Movimiento de Trabajadores Desocupados Resistir y Vencer (MTD Resistir y Vencer). Con excepción de Quebracho y su organización ligada a la CTD-AV, las restantes conformaron el espacio *kirchnerista* en los años siguientes.

<sup>17</sup> Si bien las organizaciones de derechos humanos fueron progresivamente incrementando su apoyo al gobierno, esto generó un fuerte debate y disidencias al interior del campo de los derechos humanos.

Venezuela y Brasil (Arditi, 2008). La visita de Fidel Castro con motivo de la asunción de Néstor Kirchner en 2003 y el aval a la realización de la Contra-Cumbre en Mar del Plata en 2004 –organizada por los movimientos sociales en ocasión de tratar el proyecto del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) impulsado por EEUU con la presencia de George Bush– constituyen referencias claves para comprender la relación de los movimientos con el *kirchnerismo*.<sup>18</sup>

Es preciso considerar, además, que el proyecto de la transversalidad, como estrategia de construcción política, incluía un espacio para los movimientos sociales, además de estructuras partidarias preexistentes (Lucca, 2014); se trataba de incorporar a sectores de izquierda (peronistas y no peronistas) que habían quedado por fuera del Partido Justicialista (PJ) (Torre, 2004). En este sentido, convocó a organizaciones preexistentes y fomentó nuevos nucleamientos a los que les otorgó acceso a recursos, cargos de gestión y visibilidad pública.<sup>19</sup>

A diferencia de los años noventa, cuando las organizaciones construyeron sus experiencias por fuera de las estructuras nacionales, alejadas de liderazgos nacionales, el movimiento nacional-popular puso en funcionamiento la articulación y expansión de organizaciones que progresivamente se identificaban con el *kirchnerismo*, a la vez que generaban sus propias formas de construcción territorial y alianzas.<sup>20</sup>

En este registro es posible comprender la interpelación a estos colectivos y explicar –por fuera de la hipótesis de la cooptación–<sup>21</sup> la incorporación de una serie de dirigentes

<sup>18</sup> Organizaciones opositoras al *kirchnerismo*, que simpatizaban con los procesos de Venezuela y Bolivia, intentaron articulaciones regionales como la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA) de los Movimientos sociales (Martínez, 2013). No obstante, las estrategias geopolíticas de Hugo Chávez y Evo Morales se mostraron mucho más cerca de articularse con el *kirchnerismo*, que con alentar a movimientos opositores en Argentina.

<sup>19</sup> El 26 de julio de 2003, conmemoración de la muerte de Eva Perón, un conjunto de organizaciones participaron en un acto de matriz nacional-popular. Las crónicas destacan palabras de dirigentes y su posición respecto al *kirchnerismo*: «no somos kirchneristas» decían referentes del MTD Evita y el MTD Resistir y Vencer que años después confluirían en el Movimiento Evita. Luis D'Elia de la FTV-CTA expresaba: «Mientras el Presidente siga así, somos kirchneristas» («Los muchachos piqueteros» Página/12 03/08/2003. Recuperado <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-23601-2003-08-03.html>). El documento presentado un año después expresaba: «Por la recuperación del trabajo y la justicia social. Fuerza Compañero Néstor Kirchner. Por este espacio dio conformación al Frente de Organizaciones Populares integrado por la FTV, Barrios de Pie, MTD Evita, Movimiento Barrial Octubre y Frente Transversal Nacional y Popular (FTNP). Hacia finales de 2004 se conformó el «Frente Patria Para todos» con estas mismas organizaciones más referentes como el escritor Miguel Bonasso y Eduardo L. Duhalde.

<sup>20</sup> Esto producía tres movimientos. Primero: un proceso de construcción de organizaciones a partir de la fusión (o incorporación) de otras preexistentes. La Corriente Patria Libre, por ejemplo, y su organización Barrios de Pie condujo la unidad bajo Libres del Sur a organizaciones como el Frente Barrial 19 de Diciembre, la Corriente Martín Fierro. Segundo: la articulación entre los diferentes frentes conformados. Y tercero: la articulación con el gobierno nacional a partir de la ocupación de puestos como de vínculos informales.

<sup>21</sup> Así como el proceso de movilización de los años noventa había sido sintetizado como el desplazamiento de la política popular «entre la ruta y el barrio», a partir del 2003 se sumó otra dinámica que fue graficada como «El aluvión. Del piquete al gobierno» en el título de un libro periodístico, «Militar el Estado» (Grandin 2012) o «Entre la plaza y la Casa rosada» (Mauro y Rossi, 2011). Para el Diario La Nación en junio de 2006 eran más de 50 los dirigentes de organizaciones sociales que ocupaban cargos en los distintos niveles gubernamentales («Cincuenta piqueteros cambiaron la calle por los sillones del poder» La Nación 11/06/2006 - Recuperado <http://www.lanacion.com.ar/813651-cincuenta-piqueteros-cambiaron-la-calle-por-los-sillones-del-poder>).

sociales en cargos, fundamentalmente, del poder ejecutivo nacional, así como las acciones colectivas de apoyo que se realizaron<sup>22</sup> (Schuttemberg, 2012).

La incorporación de cuadros de los movimientos sociales se dio bajo tres modalidades. La primera, por los acuerdos con organizaciones que definieron su alianza con el gobierno nacional, en sus instancias orgánicas de toma de resoluciones. Este es el caso del Movimiento Libres del Sur (LDS), el cual aportó a sus máximos referentes como funcionarios en distintas instancias ejecutivas. Jorge Ceballos, líder de Barrios de Pie (el brazo «piquetero» de LDS) asumió como Asistente y luego Subsecretario de Organización y Capacitación Popular del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDSN) —en 2004 y 2006 respectivamente—; Humberto Tumini, secretario general del Movimiento, asumió al frente del Consejo Federal de Derechos Humanos; además, Isaac «Yuyo» Rudnik fue Asesor de la Subsecretaría de Política Latinoamericana de la Cancillería y luego Embajador en Bolivia (en el año 2005, tiempos conflictivos previo al triunfo de Evo Morales). El LDS rompió la alianza hacia finales de 2008 por desacuerdos sobre la estrategia política de Néstor Kirchner, centrada en ocupar el Partido Justicialista como eje principal de la construcción política.

En segundo lugar, por el acercamiento de líderes de organizaciones de matriz nacional popular, que por su propia gramática interna permitió la inclusión de cuadros sin la mediación de la organización. Este es el caso del referente del Movimiento Evita, Emilio Pérsico que se incorporó en 2005 al frente de la Subsecretaría de Políticas Públicas en el gobierno de la provincia de Buenos Aires de Felipe Solá, un año después como Vicejefe de gabinete y más tarde como Secretario ejecutivo del novedoso Consejo de Integración Social. Otros ejemplos son los de Luis D'Elía de la FTV, nombrado subsecretario de Tierras para el Hábitat Social de la Nación en el año 2006 y Edgardo Depetri del FTNP (estrechamente vinculado a Néstor Kirchner desde los años 80 por su referencia en ATE Santa Cruz), electo Diputado Nacional por el FPV en 2007. Las organizaciones de desocupados que se mantuvieron opositoras continuaron con planes de lucha, que incluían movilizaciones y piquetes particularmente intensos, durante 2003 y 2004. El Bloque Piquetero Nacional, ligado a los partidos de izquierda, fue diluyéndose en la medida que las direcciones partidarias del PO y el MST, entre otros, optaban por otras estrategias de construcción política enmarcadas en la «revitalización sindical». Las organizaciones de matriz «autónoma» conformaron el MTD-AV a principios del 2003 y, luego de una fractura interna, el Frente Popular Darío

<sup>22</sup> Una buena parte del debate académico sobre este primer ciclo de movilizaciones se situó sobre la presunta «cooptación» del *kirchnerismo* a las organizaciones sociales surgidas del campo de la protesta de los años noventa (Borón, 2004; Rajland y Campione, 2006; Escudé, 2007; Svampa, 2007; Cortés, 2008; Zibecchi, 2009). Para un análisis de la noción de cooptación como mecanismo explicativo, véase Retamozo, 2011; Natalucci, 2011; Schuttenger, 2012; Pérez y Natalucci, 2012; Romanin, 2014.

Santillán en 2004, en un intento de articular políticamente a diferentes sectores subalternos (Bertoni, 2014). Las organizaciones de desocupados, agrupadas en la MTD-AV y el PO, impulsaron, en algunos casos, masivas movilizaciones como la realizada el 4 de noviembre de 2003.

La tercera modalidad de incorporación del gobierno nacional se dio con otros campos movilizados. En lo referido a las organizaciones de Ddhh, los hijos de desaparecidos y a la vez nietos restituidos formaron parte de diversas listas electorales. Tales son los casos de asunción de Juan Cabandié como Legislador de la ciudad de Buenos Aires y Victoria Donda como Diputada nacional, ambos por el Frente para la Victoria (FPV) en el año 2007; más tarde, de Horacio Pietragalla Corti como Diputado Nacional; cabe mencionar también a Victoria Montenegro (nieta recuperada) candidata a Diputada por la ciudad de Buenos Aires en reiteradas ocasiones.

La intervención política del *kirchnerismo* introdujo nuevas fronteras y clivajes políticos. En los diferentes campos movilizados (de derechos humanos, sindical, de desocupados) existieron agrupamientos que señalaron la «continuidad neoliberal» del gobierno nacional mientras otros acentuaban las rupturas. Esto produjo un sensible cambio en la dinámica de la movilización, ya que encontramos un alto grado de acciones colectivas que incluyeron tanto la protesta contra el gobierno nacional como el apoyo y el desplazamiento del antagonismo hacia otros referentes, cosa ausente en los años anteriores. El cambio en el diagnóstico y la caracterización de la etapa (con su consecuente cambio en la disposición de aliados y enemigos), es decir, lo que diversos autores han llamado la «estructura de oportunidades políticas» (Eisinger 1973; Tilly 1978; Tarrow 1997) produjo un enfrentamiento significativo entre las organizaciones.<sup>23</sup> La propuesta de la transversalidad —si bien efímera— contemplaba la construcción de una nueva fuerza política que mientras amalgamaba a sectores en torno al gobierno nacional por fuera del Partido Justicialista se orientaba a reordenar el sistema político por entonces fragmentado.

A la par de la construcción del discurso y mientras se reconfiguraban espacios de regulación, como el mercado de trabajo (en el marco de una coyuntura internacional favorable por el elevado precio de los *commodities*), se establecieron mecanismos para gestionar la conflictividad social. Por un lado, se restituyeron instituciones laborales tales como los convenios colectivos de trabajo, las paritarias y el Consejo del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo Vital y Móvil, convocado por primera vez desde su regulación en el año 1991. Estas herramientas constituyeron modos de regular la conflictividad en un mundo

<sup>23</sup> El enfrentamiento llegó a producir rupturas al interior de las organizaciones sociales y de las organizaciones sindicales como fue el caso de la CTA en 2010.

del trabajo que había recuperado índices de trabajo formal, con la consecuente revitalización del accionar de los sindicatos (Senén González y Haidar, 2009; Senén González, 2011). Es importante mencionar también que, en 2004, se sancionó la Ley de Ordenamiento del Régimen Laboral, derogando la controvertida Ley Banelco que, además de haberse aprobado bajo sospechas de coimas durante el gobierno de De La Rúa, fue la que le dio vía libre a la flexibilización laboral; la decisión del gobierno de impulsar y aprobar esta nueva ley favoreció las relaciones, cada vez más estrechas, con uno de los principales dirigentes de la CGT, Hugo Moyano. Por otro lado, el gobierno de Kirchner mantuvo lineamientos de política social de transferencia condicionada de ingresos, como el Plan Jefes y Jefas y lo complementó con medidas tendiente a atender a la población desocupada. En agosto de 2003 se creó el Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social Manos a la obra<sup>24</sup> que buscaba asistir emprendimientos cooperativos e incorporar al mercado de trabajo a sectores de la economía popular. En 2006 el gobierno buscó paulatinamente salir de un esquema de asignación monetaria a los «Jefes y Jefas de Hogar desocupados» hacia un «Seguro de Empleo y Capacitación» (orientado a aquellos en condiciones de empleabilidad) y el «Plan Familias» para atacar la pobreza estructural<sup>25</sup> (Maurizio, 2008).

La recuperación de la actividad económica repercutió en la cantidad de empresas en quiebra y consolidó la opción de ocupar las unidades productivas como estrategia defensiva (Osera, 2014).<sup>26</sup> Una de las principales demandas de las asociaciones de empresas recuperadas había sido atendida por el gobierno de Eduardo Duhalde, cuando en 2002 promovió la modificación de la Ley de Concursos y Quiebra para favorecer la opción de los trabajadores a formar cooperativas ante el cierre de la unidad productiva (Gracia y Cavaliere, 2007). Bajo el gobierno de Kirchner, en 2004, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social lanzó el Programa de Trabajo Autogestionado y prestó asistencia a varias empresas administradas por los trabajadores (Hopp, 2011).

La demanda de los organismos de derechos humanos sobre las políticas de justicia, verdad y memoria constituyeron desde el inicio de la gestión de Néstor Kirchner un tópico

<sup>24</sup> La implementación se rigió por la resolución N° 1.375/04 del Ministerio de Desarrollo Social; allí se especifica que «estará destinado a personas, familias o grupos de personas desocupadas o subocupadas, prioritariamente en situación de pobreza y/o vulnerabilidad social y que conformen experiencias productivas y/o comunitarias enmarcadas en procesos locales de inclusión social» mediante la asistencia técnica y financiera.

<sup>25</sup> «Un estudio del Ceil Piette del Conicet solicitado por las secretarías de Empleo (Ministerio de Trabajo) y de Políticas Sociales y Desarrollo Humano (Desarrollo Social), calcula que no todos están en condiciones de hacer el traspaso: poco más de 750 mil podrían adherir al Plan Familias, unos 400 mil son potenciales beneficiarios del SCE –calculado en base a criterios flexibles de edad y nivel educativo–, y más de 250 mil quedarían fuera de ambos programas por no reunir los requisitos estipulados» («El plan es trabajar» Página/12 27/08/2006. Recuperado <http://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/cash/17-2586-2006-08-27.html>).

<sup>26</sup> Según el informe para el Observatorio Social sobre Empresas Recuperadas y Autogestionadas, realizado por Colombari y Molina (2014). La recuperación de unidades productivas alcanzó el punto más alto en 2002 y evidenció una notable tendencia a la baja durante todo el gobierno de Néstor Kirchner.

central. El discurso que situaba al presidente como parte de la «generación diezmada» tuvo un correlato en las políticas públicas. El respaldo a la derogación de las Leyes de Obediencia Debida y Punto Final, así como un conjunto de políticas de la memoria, fueron constitutivas del *kirchnerismo*. Para algunos autores (Reiter, 2012), el discurso del 24 de marzo de 2004 en la Escuela de Mecánica de la Armada (Esma) y la orden de bajar los cuadros de los dictadores del Colegio Militar fueron fundacionales de la discursividad *kirchnerista* y de la relación con los organismos de Derechos Humanos (Guglielmucci, 2007). Otros organismos y activistas del sector juzgaron como insuficientes las políticas y denunciaron la continuidad del aparato represivo o nuevos casos de violación a los derechos humanos por las fuerzas de seguridad. No obstante, la política de Kirchner impactó en la demanda que había articulado al movimiento «juicio y castigo a los culpables» y «verdad, memoria y justicia», a la vez que se destinaron recursos para las organizaciones defensoras de los derechos humanos como Madres de Plaza de Mayo, Abuelas de Plaza de Mayo e Hijos, cuyos referentes fueron invitadas varias veces a los actos oficiales.<sup>27</sup>

El campo de la protesta contra el gobierno de Kirchner siguió habitado por organizaciones de izquierda y de desocupados, aunque estos colectivos fueron perdiendo fuerza frente a un proceso marcado por el crecimiento de organizaciones que fortalecían su identificación con el *kirchnerismo*, la tolerancia frente a la judicialización de la protesta y la estigmatización por parte del sistema de medios masivos de comunicación (Gielis y Artese, 2014). Pero esto no implicó la ausencia de conflictividad, nuevos actores irían marcando la dinámica contenciosa. En particular, entre 2003 y 2007, se registraron movilizaciones en torno a dos problemas que se situaron en la agenda nacional: el medio ambiente y la seguridad.

En lo que refiere a la demanda socio-ambiental, esta se vio cristalizada en diversos reclamos contra la minería y las empresas transnacionales extractivistas favorecidas por el esquema de negocios que les presentaba el país y los precios internacionales —el llamado «consenso de los *commodities*» (Svampa, 2011)—. Los conflictos se ubicaron en ciudades como Esquel en Chubut (Marín, 2009), Famatina y Chilecito en La Rioja (Giarracca y Hadad, 2009) y en Catamarca (Machado Aráoz, 2009). Las movilizaciones convocadas a escala local se apoyaron en el rechazo de la explotación minera a cielo abierto, en la defensa de la salud y del medioambiente en contextos de expansión de la actividad extractivista

<sup>27</sup> En el año 2006 se hizo efectivo por primera vez el feriado del 24 de marzo, decretado unos años antes como «Día de la Memoria, la Verdad y la Justicia». En dicha ocasión se celebró una marcha multitudinaria en conmemoración de los 30 años de la última dictadura militar en la que, no obstante, comenzaron a aflorar los diferentes posicionamientos de las organizaciones sobre la política de Néstor Kirchner («Cien mil voces para sostener la memoria» Página/12 25/03/2006. Recuperado <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-64732-2006-03-25.html>).

(Svampa y Sola Álvarez, 2010). Estas experiencias asumieron formas asamblearias y niveles de coordinación potentes a nivel nacional, aunque inestables en el tiempo.<sup>28</sup> Las diferentes escalas de los adversarios (municipal, provincial, nacional y empresas privadas) y la falta de coordinación impidieron la construcción de un antagonista centralizado y el gobierno de Kirchner eligió una estrategia de derivación para gestionar una problemática que claramente evitó (re)presentar en el espacio público y en el campo político.

En segundo lugar, el conflicto más resonado se desató cuando vecinos y organizaciones ambientalistas confluyeron en rechazo de la instalación de fábricas de celulosa sobre el Río Uruguay, habilitadas por el gobierno uruguayo.<sup>29</sup> El rechazo a la instalación de estas empresas, por parte de vecinos entrerrianos autoconvocados, implicó numerosas y prolongadas movilizaciones entre los años 2003 y 2010 e incluso, originándose como punto de inflexión en 2005, variados cortes de ruta en el paso fronterizo entre Argentina y Uruguay (Merlinsky, 2008). Este conflicto impulsado por la «Asamblea Ambiental de Gualeguaychú» afectó las relaciones diplomáticas (Svampa, 2008). A diferencia de los conflictos por la minería, afectados por las fumigaciones o críticos por la expansión de la sojización, Néstor Kirchner buscó representar y encauzar la demanda por vías diplomáticas (mediante una denuncia en los tribunales internacionales) y políticas (convocó a un acto en mayo de 2006 en que la definió como causa nacional) (Delamata, 2007). Meses más tarde, mediante la designación de Romina Picolotti (abogada de los ambientalistas de Gualeguaychú) como Secretaria Nacional de Medio Ambiente, el gobierno buscó dar una señal al colectivo movilizado.

Las demandas por «seguridad y justicia» constituyeron un campo de la protesta particularmente intenso durante la presidencia de Néstor Kirchner. Como respuesta a casos que causaron conmoción se produjeron movilizaciones a escala local, impulsadas por sectores sociales sin experiencia previa de movilización y que ponían en escena a las víctimas de la inseguridad (Galar, 2009).<sup>30</sup> El caso de Axel Blumberg<sup>31</sup> fue el más visibilizado mediáticamente y se transformó en el caso ejemplar, referente de una serie de movilizaciones impulsadas

<sup>28</sup> En 2006 se conformó la Unión de Asambleas Ciudadanas (<http://asambleasciudadanas.org.ar/>) que funcionó como espacio de coordinación de las diferentes asambleas ambientales (Hadam, Comelli y Petz, 2012).

<sup>29</sup> Resulta preciso mencionar que las movilizaciones suscitadas provocaron la internalización del conflicto y que posteriormente una de las empresas (Ence) decidió emplazarse en otra zona, no así Botnia que logró asentarse en el año 2007 bajo diversos controles (Svampa, 2008).

<sup>30</sup> En este sentido, son numerosas las acciones colectivas por justicia y seguridad, entre 2002 y 2009, que se registran en la ciudad de Buenos Aires, pero más aún en el interior del país (Galar, 2009).

<sup>31</sup> Axel Blumberg tenía 23 años cuando fue secuestrado y asesinado. Su padre, el empresario textil, Juan Carlos Blumberg impulsó numerosas movilizaciones como pedido de justicia y rechazo a la impunidad, canalizando el descontento ciudadano de diversos hechos de inseguridad y acusando a los distintos poderes del Estado como principales responsables (Maihold, 2012).

por su padre en torno a la idea de «víctima-inocente», «organizando sin organizaciones» y aglutinando sentidos «apolíticos», «ciudadanos», «neutros» e incluso «morales» en las acciones colectivas (Schillagi, 2006). Frente a la masividad de las movilizaciones y la interpelación desde los sectores que demandaban políticas concretas contra la inseguridad (traducidas en mayor severidad en las penas), el gobierno nacional optó por ofrecer una gestión institucional de la demanda e impulsar una reforma del Código Penal (Ley Blumberg)<sup>32</sup> aprobada en 2004 (Sozzo, 2014).

El mandato de Néstor Kirchner finalizó con una nueva dinámica de la movilización y con la emergencia de nuevos actores en el terreno político dominado por el *kirchnerismo*, el cual optó por llevar como candidata a Cristina Fernández de Kirchner en una fórmula que expresaba la Concertación Plural con la presencia de un ex gobernador de la UCR, Julio Cobos, como candidato a la vicepresidencia.<sup>33</sup> La campaña electoral puso el eje en la profundización del rumbo político-económico bajo la consigna «sabemos lo que falta y sabemos cómo hacerlo» remitiendo a los avances y a las necesidades persistentes. Las listas que fueron presentadas por el FPV encarnaron una clara alianza entre el PJ y los radicales «k», pero también integraron militantes de organizaciones sociales (en especial del Movimiento Evita) y partidos menores (o fracciones, como en el caso del Partido Socialista). Como se dijo anteriormente, también se incluyeron en las listas a candidatos provenientes del campo de los Ddh, como fueron Juan Cabandié y Victoria Donda, ambos elegidos. La finalización del mandato de Néstor Kirchner evidenció un cambio en el contexto de la movilización social, afectando su dinámica de manera significativa.

### **Los movimientos sociales y el gobierno de CFK**

El 10 de diciembre de 2007 asumió Cristina Fernández de Kirchner luego de obtener el 45.29 por ciento de los votos y casi duplicar a su seguidora, Elisa Carrió. En su discurso de asunción, las referencias al campo de la movilización se concentraron en la alusión al conflicto con Uruguay por la instalación de las pasteras y en los juicios a los responsables de la última dictadura cívico-militar, con la presencia de Madres y Abuelas de Plaza de Mayo en el palco.<sup>34</sup> Allí dijo:

<sup>32</sup> La reforma contempló el agravamiento de las penas y fue muy criticada por organismos de derechos humanos.

<sup>33</sup> Esta combinación se mantuvo también en otras listas electorales, por ejemplo en Diputados Nacionales por la provincia de Buenos Aires, encabezada por Felipe Solá (ex gobernador de la provincia por el PJ) y Daniel Katz (hasta entonces intendente de Mar del Plata por la UCR). Cabe mencionar que el tercero en la nómina fue Gloria Bidegain (Movimiento Evita) en representación de los movimientos sociales.

<sup>34</sup> Figuras del campo de los Derechos Humanos como Estela de Carlotto participaron en los spot de campaña de CFK <https://www.youtube.com/watch?v=4wQkk5amxFU> Consultado el 11/10/16.

Yo espero que, en estos cuatro años de mi mandato, estos juicios que han demorado más de treinta años en ser iniciados, puedan ser terminados. Tenemos la obligación desde el Ejecutivo, desde el Parlamento, desde la propia Corte Suprema de Justicia y de los Tribunales, de adoptar y diseñar los instrumentos que garantizando todos los derechos y garantías que otros argentinos no tuvieron, permitan finalmente enjuiciar y castigar a quienes fueron responsables del mayor genocidio de nuestra historia. Se lo debemos a quienes fueron las víctimas; se lo debemos a sus familiares, a las abuelas, a las madres.<sup>35</sup>

La asunción fue seguida por movimientos sociales y sindicales, tanto en las afueras del Congreso Nacional como, más tarde, en la Plaza de Mayo, en el marco de un acto propio del repertorio de escenificación del *kirchnerismo*: los recitales públicos y masivos. Esta tradición fue cobrando regularidad fundamentalmente los 25 de mayo (conmemoración de la Revolución de Mayo, de las asunciones presidenciales de Héctor J. Cámpora en 1973 y de Néstor Kirchner en 2003) y en fechas como el 24 de marzo o el 9 y 10 de diciembre, fechas de toma de posesión de CFK. Ahora bien, si la asunción de Néstor Kirchner estuvo acompañada por la presencia de un puñado de organizaciones peronistas de secciones, como Lomas de Zamora y La Matanza (además de unos cientos de ciudadanos independientes), la de CFK, cuatro años y medios más tarde, mostraba un escenario en que las organizaciones sociales comenzaban a consolidarse como un público activo.<sup>36</sup> Por su parte las organizaciones opositoras convocaron a una movilización para exigir «trabajo genuino, viviendas populares y el pago de un aguinaldo social».<sup>37</sup>

No obstante, la dinámica política tuvo un punto de inflexión a pocos meses de asumir la nueva presidenta. Mediante una resolución administrativa del Ministerio de Economía, conducido por Martín Lousteau, que se volvió célebre, «la 125», el gobierno buscó subir el monto pagado como derechos de exportación («retenciones») en un contexto de expansión del precio internacional de productos agropecuarios, particularmente de la soja, y de problemas fiscales en las cuentas públicas. Esto desató un conflicto conocido como del «Campo y el gobierno» que puso en tensión a la recién asumida administración.<sup>38</sup> Las protestas estuvieron encabezadas por una «Mesa de Enlace» conformada por los principales agrupamientos de empresarios rurales: la tradicional Sociedad Rural Argentina, Confedera-

<sup>35</sup> [https://es.wikisource.org/wiki/Discurso\\_de\\_Cristina\\_Fern%C3%A1ndez\\_en\\_el\\_acto\\_de\\_asunci%C3%B3n\\_de\\_la\\_Presidencia](https://es.wikisource.org/wiki/Discurso_de_Cristina_Fern%C3%A1ndez_en_el_acto_de_asunci%C3%B3n_de_la_Presidencia)

<sup>36</sup> «Bombos, banderas y Cristina cantando en la Plaza de Mayo» La Nación 11/12/2007. Recuperado <http://www.lanacion.com.ar/970052-bombos-banderas-y-cristina-cantando-en-la-plaza-de-mayo>.

<sup>37</sup> Entre los convocantes se encontraba la CCC cuyo referente Juan Carlos Alderete había sido recibido a poco de asumir por Néstor Kirchner y que ahora se quejaba del escaso diálogo de sus sector con el gobierno nacional («Piqueteros marcharon contra la presidenta» La Nación 14/12/2007. Recuperado <http://www.lanacion.com.ar/971025-piqueteros-marcharon-contra-la-presidenta>).

<sup>38</sup> La bibliografía sobre el «conflicto del campo» es bastante extensa; véase Aronskind y Vommaro, 2010.

ciones Rurales Argentinas, la Federación Agraria Argentina, la Confederación Intercooperativa Agropecuaria Limitada (Coninagro), acompañados por colectivos autoconvocados del interior del país, fundamentalmente de la provincia de Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba y Entre Ríos, que utilizaron el corte de ruta («piquete») como método de protesta. A estos espacios movilizados se sumaron los partidos de la oposición, medios de comunicación y sectores de clases medias urbanas que protestaron contra el gobierno en varios «cacerolazos», convocados por redes sociales y medios masivos<sup>39</sup> que movilizaron sentidos sedimentados y que no habían sido articulados por ningún discurso desde 2003 (Nardacchione y Taraborelli, 2010). Lo que comenzó siendo un reclamo sectorial, originado, en parte, por la falla de la lógica corporativa, es decir, por no haber convocado a las entidades del sector, se transformó en la superficie de inscripción de demandas que no habían sido representadas. «El campo somos todos» pudo aglutinar heterogéneos reclamos que circulaban públicamente sin ser puestos en la escena política (Yabkowski, 2010). La conjunción de entidades empresariales, instancias assemblearias y el «piquete» como repertorio de acción colectiva, se articuló con la producción de un proceso de subjetivación colectiva que equiparaba pueblo-patria-campo enfrentado a las elites corruptas.<sup>40</sup> Como respuesta, las organizaciones *kirchneristas* convocaron a varias movilizaciones de apoyo al gobierno nacional, como las del 1 de abril<sup>41</sup> y el 18 de junio de 2008<sup>42</sup> en las que se consolidó un discurso épico de disputa entre el campo nacional-popular y los sectores de la tradicional oligarquía agrícola-ganadera. Este contexto de polarización puso en dilema a organizaciones políticas que eran críticas del *kirchnerismo* por las presuntas continuidades con el modelo neoliberal cuyas posturas oscilaron entre aliarse a las patronales rurales, como en el caso del MST y el Partido Comunista Revolucionario (PCR), o propiciar una posición igualmente crítica con ambos polos –PO, Frente Popular Darío Santillán (Fpds), Partido de los Trabajadores Socialistas (PTS)– sin obtener relevancia en la contienda.

Luego de casi 4 meses de conflicto en las calles, movilizaciones y cortes de ruta, la presidenta envió al Congreso una ley para regular los derechos de exportación para ser tratada por los legisladores. La votación de la ley en el senado acabó con un empate y, por

<sup>39</sup> Los cacerolazos ocurrieron el 14 de junio y el 16 de junio de 2008. Para un análisis del conflicto y los medios de comunicación véase Cremonte, 2010.

<sup>40</sup> Este esquema es referido como una de las características de la ideología populista (Mudde, 2004)

<sup>41</sup> En esa oportunidad, CFK habló en plaza de mayo y agradeció «a todos los que se han acercado a esta plaza, a los sindicatos, a los movimientos sociales, a los miles de ciudadanos y ciudadanas que no están en ninguna organización, que simplemente son eso, ciudadanas y ciudadanos que no están de acuerdo con el desabastecimiento, con la especulación, con los que quieren adueñarse de todo» Encuentro por la convivencia y el diálogo en Plaza de Mayo, el 1° de abril de 2008.

<sup>42</sup> La CGT decretó un cese de actividades a partir de las 12hs y emitió un documento «Por el diálogo y en defensa del gobierno popular» («Un acto con paro y dudas» Página/12 17/06/08). Recuperado <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-106164-2008-06-17.html>.

reglamento, el presidente del Senado (el vicepresidente de la Nación, Julio Cleto Cobos) desempató con un famoso voto «no-positivo», rechazando la iniciativa del gobierno del que formaba parte.

Este conflicto tuvo un conjunto de efectos que estructuraron la dinámica política. En primer lugar, condensó el antagonismo del espacio social entre dos polos que movilizaban sentidos y acciones. Por un lado, se registró un proceso de «exacerbación de lo nacional-popular» (Svampa, 2011) o «reperonización» (Rocca Rivarola, 2015) con el gobierno nacional como principal actor. Esto permitió al *kirchnerismo* ubicarse en el centro del construido «campo popular» y fortalecer el aspecto narrativo de la identidad que interpelaba a ciertos colectivos movilizados y subjetividades colectivas. La configuración del dispositivo polifónico de enunciación *kirchnerista* ingresó en una nueva fase en el que aparecieron consolidados desde programas de televisión –como 6,7,8 y Televisión Registrada (TVR)–, hasta colectivos de intelectuales –Carta Abierta– y espacios en redes sociales –blogs, Facebook–. A su vez, el conflicto con las patronales agrarias visibilizó el rol del sistema de medios dominante, por lo que el gobierno optó por tomar la agenda de democratización de la «Coalición para una nueva ley» (Segura, 2011) e impulsó la iniciativa conocida como Ley de Servicios de comunicación Audiovisual, con el apoyo de los actores de menor envergadura en el campo comunicacional (radios comunitarias, sindicatos, cooperativas, universidades, académicos) y la oposición de las empresas dominantes en el mercado de las telecomunicaciones (Repoll, 2010).

En segundo lugar, el desenlace del conflicto debilitó coyunturalmente al gobierno nacional, su imagen –medida por las encuestas– cayó sensiblemente y se concretó en la derrota electoral de 2009, en donde el propio Néstor Kirchner se presentó como candidato a diputado nacional en el principal distrito electoral.

Tercero, el gobierno tomó una serie de iniciativas políticas y discursivas,<sup>43</sup> que procuraron recuperar el protagonismo e incidir en la dinámica política. Una de las más importantes fue la disolución de las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones, y la estatización de los recursos en su poder, mediante la Ley 26.425 que había impulsado el gobierno de CFK, lo que permitió financiar una serie de medidas contra-cíclicas en el marco de la crisis internacional desatada en 2008. Quizás la política de mayor impacto fue la implementación de la «Asignación Universal por Hijo», hacia finales de 2009, que alcanzaba a la población fuera del mercado de trabajo formal y que tuvo importantes efectos distributivos (Agis, Cañete y Panigo, 2010; Gasparini y Cruces, 2010, Trujillo y Villafaña, 2011).

<sup>43</sup> Si bien no es objeto de nuestro análisis, es importante mencionar los festejos del bicentenario (25 de mayo de 2010) y las controversias simbólicas en torno a la conmemoración.

Asimismo, el gobierno nacional incluyó en su agenda demandas de los colectivos Lesbianas, Gays, Transexuales, Transgéneros, Bisexuales y Queers (Lgttbq) y promovió la Ley de «matrimonio igualitario» (Ley 26.618), en 2010, que permitía incluir bajo esa figura a personas del mismo sexo, y de «identidad de género» (Ley 26.743), que interpelaron directamente a los movimientos (Biglieri, 2013). También se aprobó en 2010 una nueva Ley de protección de Glaciares, avalada por organizaciones ambientalistas, luego de que, en 2008, la presidenta vetara una norma que legislabo el mismo ámbito (Bottaro y Sola Álvarez, 2012; Svampa y Sola Álvarez, 2010). Por su parte el Programa Ingreso Social con Trabajo «Argentina Trabaja», destinado al financiamiento y conformación de cooperativas de trabajos, significó un nuevo instrumento de intervención en la cuestión social<sup>44</sup> (Hopp, 2015).

Estas medidas y su inscripción discursiva consolidaron un proceso de identificación con el *kirchnerismo* por parte de un conjunto de organizaciones sociales, a la vez que impulsó la formación de movimientos juveniles *kirchneristas* y peronistas (Rocca Rivarola, 2015; Mauro, 2014). La muerte de Néstor Kirchner, en octubre de 2010, se convirtió en un acontecimiento de importantes consecuencias en la subjetividad política; la concentración masiva en Plaza de Mayo con motivo de su funeral provocó una comunión en torno a la figura de Cristina que la reubicó como referente de una investidura afectiva en el ejercicio del liderazgo. Asimismo, la puesta en escena y el discurso cristalizaron elementos identitarios, otorgándole una función mítica e iconográfica al ex presidente, lo que articuló una narrativa performativa y una fisonomía al devenir del *kirchnerismo* (Fernández y Gago, 2012; Francescutti, 2015).

La salida del conflicto «con el campo» y, luego, la muerte de Néstor Kirchner contribuyeron a la definitiva constitución de un actor que marcaría, de manera fundamental, el período de CFK: la juventud. Por supuesto que esto no implica desconocer la participación de jóvenes en las luchas de los años noventa (ya hemos nombrado los hijos de desaparecidos), ni en el 2001, sino el registro de una participación de la juventud como colectivo político y colectivo de identificación (Flax, 2015). La Cámpora, diferentes tendencias de la Juventud Peronista (JP) —la del PJ, Evita, Uturuncos, Peronismo Militante (PM)—, la Juventud Sindical Peronista, entre otros, surgieron como agrupamientos internos al campo nacional-popular *kirchnerista* o se reinscribieron en él (Vázquez y Vommaro, 2012). El lugar de la juventud en el *kirchnerismo* bajo el gobierno de CFK ha sido ampliamente debatido (Vázquez, 2013). Aquí lo comprendemos como un actor central en el escenario

<sup>44</sup> Entre las reconfiguraciones de la cuestión social, un eje significativo fue el desplazamiento del énfasis en la situación laboral a la situación habitacional. Diversas tomas de tierras, en especial la del Parque Indoamericano en la Capital Federal en diciembre de 2010, son un síntoma de ello (Ferme, Belli, y Zapata, 2014).

público y con importante poder de movilización, que construye lógicas de acción alejadas del movimiento social y ligadas a las organizaciones políticas, en tanto no se articulan en torno a una demanda, sino como bases de apoyo y gestión del proyecto nacional (Vázquez, 2015). La importancia de la juventud se manifiesta tanto en el lugar central en el discurso *kirchnerista* como por las acciones políticas que desarrollaron; por ejemplo, el acto del 14 de septiembre de 2010, cuando tendencias de la juventud peronista, que habían sido históricamente antagónicas, convocaron un apoyo al gobierno.

Esta situación colaboró con la recomposición política del *kirchnerismo*, que incluyó la potenciación del lugar de organizaciones sociales y políticas, pero también el alejamiento de otros sectores sociales (como Libres del Sur) y sectores del sindicalismo liderado por Hugo Moyano.<sup>45</sup> La novedad fue, quizás, que estas organizaciones sociales —como en el caso de Libres del Sur— no volvían a construir centralmente desde la lógica del movimiento social, sino desde la lógica política, sumándose a frentes electorales de perfil socialdemócrata que incluían a ex integrantes de la UCR y del Partido Socialista. Mientras tanto, el sindicalismo, enfrentado con el gobierno nacional, instrumentaba lógicas gremiales-corporativas. Las políticas nacional-populares del gobierno de CFK acercó a un sector del sindicalismo ligado a la CTA, al punto que produjo una fractura en esa central obrera en la que concluían muchas organizaciones sociales como la Organización Barrial Túpac Amaru (Manzano, 2015).

La conmemoración de la victoria de Héctor Cámpora y el fin de la proscripción del peronismo en 1973 fue la oportunidad para que se gestara un multitudinario acto en la cancha de Huracán, el 11 de marzo de 2011, promovido por la Corriente de la Militancia, nucleando a todo el arco *kirchnerista*. Allí CFK hizo un llamado a organizarse políticamente para defender el modelo llevado adelante desde 2003, dejando entrever su postulación para las elecciones de ese mismo año. En ese acto confluyeron gobernadores, funcionarios del gabinete nacional, diputados, senadores, intendentes y dirigentes de la Juventud Sindical, La Cámpora, el Frente Transversal, la Corriente de la Militancia, el Movimiento Evita, el Partido Comunista Congreso Extraordinario (PCCE), entre otros.

Las elecciones de octubre de 2011 arrojaron un resultado en cierto modo inesperado por su magnitud. Luego de la derrota en las elecciones de medio término en 2009, la fórmula CFK (Amado Boudou obtuvo el 54.11 por ciento de los votos contra el 16.81 por ciento de Hermes Binner). En su discurso de Asunción, CFK citó el fragmento de su intervención de

<sup>45</sup> No es tema específico de este artículo, pero dada la centralidad del sindicalismo en el campo de la protesta, cabe destacar que el *kirchnerismo* avaló la conducción de la CGT por parte de Hugo Moyano desde 2004. En 2010, las movilizaciones sindicales encabezadas por el camionero brindaron apoyo al gobierno nacional (en River, el 15 de octubre 2010 con la presencia de la presidenta y en la 9 de julio el 29 de abril de 2011, con miembros del gabinete nacional). No obstante, la puja por lugares en las listas en las elecciones de 2011 acentuó un proceso de distanciamiento que terminó en una ruptura en la CGT y el enfrentamiento de un sector sindical con el gobierno nacional. La CGT conducida por Moyano convocó a una huelga general para el 20 de noviembre de 2012.

cuatro años antes acerca de los juicios sobre el terrorismo de Estado (la demanda central de los organismos de derechos humanos). Luego de tomar posesión del cargo de presidenta, se dirigió al público congregado en la Plaza de Mayo y dijo: «Quiero agradecerles a todos los jóvenes de todas las agrupaciones y movimientos sociales de la patria, que han sido la verdadera vanguardia de este Gobierno en sus momentos más difíciles» (CFK 11/12/11).

La estatización de los Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF), anunciada en abril de 2012 y finalmente votada por el Congreso el 3 de mayo, estuvo acompañada por una movilización de organizaciones que apoyaban el proyecto. Aunque no había sido una demanda central de los colectivos movilizados (más allá de estar en su agenda), la épica en la que se inscribió la decisión, ligada a la recuperación de la soberanía nacional sobre los recursos energéticos y la búsqueda de independencia económica, volvía a ser un factor de interpelación política. No obstante, un conjunto de movilizaciones con demandas socioambientales seguían activas con una significativa presencia en algunas localidades, enfrentando a la megaminería o las fumigaciones y la sojización.

Con motivo de un nuevo aniversario de las elecciones que llevaron a Néstor Kirchner al gobierno, las organizaciones celebraron un acto, el 27 de abril de 2012, en la cancha de Vélez para expresar su respaldo a la presidenta. En dicha oportunidad, CFK mencionó al Movimiento Evita y a La Cúmpora como impulsores de aquel acto, aunque acudieron también muchas otras organizaciones —Corriente de Liberación Nacional (Kolina), PM, Movimiento Integración Latinoamericana de Expresión Social (Miles), Corriente de la Militancia, Nuevo Encuentro, CTA, Federación Obreros y Empleados Telefónicos de la República Argentina (Foetra), Ftnp, Pcce, Partido Intransigente (PI), Partido Humanista (PH), Carta Abierta, etc.—.<sup>46</sup> CFK fue la única oradora y estuvo acompañada por legisladores, funcionarios, intendentes y gobernadores. Su discurso estuvo marcado por la reciente recuperación de YPF y, con espíritu épico, se dirigió especialmente a la juventud:

No somos eternos, y ya comprobamos drásticamente que la vida se extingue. Precisamente en la adolescencia y la juventud se forman las ideas; y ustedes son los verdaderos custodios de este proyecto. Tienen la suerte de vivir en una democracia plena y sé que la van a defender con uñas y dientes. Y acá demostramos que la historia no se detiene.<sup>47</sup>

La convocatoria allí celebrada instaló la consigna de «Unidos y Organizados», que luego se conformaría en una suerte de frente o alianza de más de 30 agrupaciones

<sup>46</sup> Cabe destacar que, en relación al acto de Huracán, el gran ausente fue el sector que respondía a Moyano luego de la ruptura explícita con «Camioneros» a fines de 2011.

<sup>47</sup> <https://www.0223.com.ar/nota/2012-4-27-cristina-trabajemos-juntos-unidos-y-organizados-para-construir-un-pais-mejor>.

*kirchneristas* como base de apoyo del gobierno de CFK.<sup>48</sup> En el campo opositor, puede constatar que existieron protestas y manifestaciones en contra, o con demandas hacia el gobierno nacional; las organizaciones articularon la gestión de emprendimientos, fundamentalmente cooperativas en el marco del «Argentina Trabaja»<sup>49</sup> (Natalucci, 2012) y generaron acciones de protesta con reivindicaciones en torno al aumento de los montos percibidos por los cooperativistas, por programas de empleo más amplios o por actualizaciones en la Asignación Universal por Hijo. Organizaciones como Barrios de Pie, la Corriente Clasista y Combativa y el Frente Popular Darío Santillán protagonizaron regulares acciones de protesta mientras que, bajo una lógica gremial, agrupaciones afines al *kirchnerismo*, especialmente el Movimiento Evita, y otras de perfil opositor se conformó la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (Ctep).<sup>50</sup>

Muchos de estos movimientos buscaron construir propuestas de «salto a la política», es decir, participar en diferentes instancias de la contienda electoral. En este sentido organizaciones que fueron mutando desde «movimiento de trabajadores desocupados» a «frentes populares» terminaron presentándose a elecciones bajo denominaciones como «Marea Popular» y «Patria Grande» lo que marcó el agotamiento de un ciclo de tendencia autonomista para estas organizaciones.<sup>51</sup> Al tiempo supeditaba la construcción política a una lógica distinta a la de movimiento social, si por esta entendemos la organización en torno a demandas específicas.

No obstante, la activación del campo de la protesta provino desde otro sector y tuvo como epicentro las convocatorias a los cacerolazos. A diferencia de otros usos sobre este repertorio de acción (tanto en 2001 como en otros países de América Latina), el ciclo

<sup>48</sup> Este intento por aglutinar todo el espectro de organizaciones kirchneristas bajo una misma idea quedó trunco cuando comenzaron a aflorar no sólo las diferencias sino las disputas hacia el interior del campo político, monopolizado en gran parte por La C mpera y sus pretensiones de conducir al resto de las agrupaciones. Dos años despu es, el 13 de septiembre de 2014, se realizaría un acto similar en el estadio Argentinos Juniors bajo la consigna «Irreversible» y donde La C mpera, teniendo como exponente a Máximo Kirchner, sería la principal fuerza política (Rocca Rivarola, 2016).

<sup>49</sup> En el año 2009 el gobierno lanzó el Programa Ingreso Social con Trabajo «Argentina Trabaja» con el objetivo de generar trabajo genuino a través de la creación de cooperativas de trabajo; esta iniciativa generó la profundización de la promoción del trabajo asociativo como política social (Hopp, 2015).

<sup>50</sup> «Con fuerte custodia, Barrios de Pie reclam  aumentos en Av. 9 de Julio» La Nación 29/01/04 (Recuperado <http://www.lanacion.com.ar/1659524-movimientos-sociales-se-movilizan-para-pedir-aumentos-al-ritmo-de-la-inflacion>). «Las calles que rodean Plaza de Mayo, cerradas por un acampe de Barrios de Pie» La Nación 07/08/14. (Recuperado <http://www.lanacion.com.ar/1716478-las-calles-que-rodean-plaza-de-mayo-cerradas-por-un-acampe-de-barrios-de-pie>). «Barrios de Pie acamp  en Olivos para pedir un bono» La Nación 11/12/14 (Recuperado <http://www.lanacion.com.ar/1751304-barrios-de-pie-acampo-en-olivos-para-pedir-un-bono>). «Corte total en la autopista Buenos Aires-La Plata» La Nación 15/10/15. (Recuperado <http://www.lanacion.com.ar/1836642-corte-total-en-la-autopista-buenos-aires-la-plata>).

<sup>51</sup> Casas, A. (2014) «Argentina: Claves para interpretar un momento de cambios» Herramienta – Recuperado <http://www.herramienta.com.ar/revista-herramienta-n-54/argentina-claves-para-interpretar-un-momento-de-cambios>. Este cambio estratégico generó diversas rupturas al interior del campo «autonomista».

de cacerolazos contra CFK tuvo en las redes sociales (especialmente Twitter y Facebook) un soporte insoslayable. El tejido entre medios de comunicación masivos, partidos de la oposición y activismo en redes sociales sostuvo tres convocatorias el 13-S, el 8-N y el 18A<sup>52</sup> cuyas demandas expresaban el descontento de un sector con diferentes políticas del gobierno nacional que iban: desde la política cambiaria, la confiabilidad de las estadísticas oficiales, presuntos actos de corrupción y posiciones geopolíticas, hasta una posible reforma constitucional que habilite un nuevo mandato de CFK (Gómez, 2014; Gold, 2015). Con epicentro fundamental en Capital Federal, aunque con réplicas en otros centros urbanos, los cacerolazos construyeron un potente antagonismo discursivo que cuestionaba la legitimidad de la representación política presidencial, pero, como contraparte, evidenciaba una identidad difusa o negativa, ya que los manifestantes no lograban construir un «nosotros» más allá del rechazo a las figuras del gobierno nacional (De Piero y Gradin, 2015). Las figuras de pueblo, ciudadanía, Argentina o gente se ubicaron en una universalidad que no lograba volverse concreta. El ciclo culminó con las elecciones legislativas de 2013, en las que el *kirchnerismo* fue derrotado a nivel nacional, destacándose la victoria de Sergio Massa (Frente Renovador) en la provincia de Buenos Aires (Piana y Baeza, 2014).<sup>53</sup>

La derrota del *kirchnerismo* en 2013 produjo un cambio en el campo político y en el de la movilización. Las opciones políticas vencedoras —el Frente Renovador y el Pro— pudieron representar la movilización que había sido protagonista de los cacerolazos, en un horizonte marcado por las elecciones presidenciales de 2015 (sin la posibilidad de CFK como candidata). En consecuencia, las acciones colectivas del sector bajaron notablemente. La nueva conformación del escenario marcó la relación de los movimientos sociales y el *kirchnerismo*. La centralidad de los movimientos juveniles, en especial La Cámpora, se expresó en rituales que acompañaban las alocuciones de la presidenta en la Casa de Gobierno (muchas de ellas por cadena nacional) y que finalizaban en los llamados «patios militantes» gestando una comunicación directa, una relación especial y una escenificación política particular.

Sin dudas, otro hecho que marcó la temporalidad de la movilización fue la asunción de Jorge Mario Bergoglio como Papa, en marzo de 2013, debido a la influencia que tuvo en un conjunto de organizaciones sociales de matriz nacional-popular, que encontraron un

<sup>52</sup> Los cacerolazos fueron 13 de septiembre de 2012, 8 de noviembre de 2012 y 13 de abril de 2013 (más una convocada para el 8 de agosto de 2013). Tal como destacan algunos trabajos (Gold, 2015) es posible establecer algunas particularidades características en cada uno de los acontecimientos de la secuencia.

<sup>53</sup> El Frente Renovador se conformó con sectores del peronismo y muchos de sus referentes habían participado en los gobiernos *kirchneristas*, cabe recordar que el propio Sergio Massa fue Jefe de Gabinete de Cristina Fernández de Kirchner y Felipe Solá fue electo gobernador de la provincia de Buenos Aires con el apoyo de Néstor Kirchner.

referente discursivo situado en otro registro que el del gobierno nacional. La consigna del papa Francisco de la lucha por «las tres T» (tierra, techo y trabajo) fue asumida activamente por organizaciones como el Movimiento Evita y por la Ctep, que aglutinó una lógica de movimiento social en torno al reclamo por el reconocimiento de derechos laborales.

Las organizaciones sociales *kirchneristas* perdieron protagonismo en una coyuntura signada por los tiempos electorales.<sup>54</sup> El campo sindical, por el contrario, evidenció una ofensiva de sectores ligados a la CGT conducida por Hugo Moyano y la CTA-Autónoma, que convocaron a huelgas generales y movilizaciones con el reclamo por el cobro del impuesto a las ganancias sobre los salarios como principal argumento. Las fracciones sindicales afines al *kirchnerismo*, la CGT oficial y la CTA de los Trabajadores, mantuvieron un apoyo circunstancial con bajos niveles de movilización.

Un acontecimiento de relevancia en el campo de la movilización, imposible de soslayar, es la movilización del 3 de junio de 2015, cuando se realizaron marchas multitudinarias en los principales epicentros urbanos del país, bajo la consigna de «Ni una menos» para repudiar la violencia de género y los feminicidios. En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Caba), el punto de concentración fue la Plaza de los Dos Congresos, a donde acudieron miles de personas agrupadas y no agrupadas. La convocatoria circuló por las redes sociales y los medios de comunicación, y también se sumaron a ella personalidades públicas (periodistas, actrices, conductoras de televisión) de diferente orientación ideológica.<sup>55</sup>

Los tiempos electorales marcaron el último tramo del gobierno de CFK. El componente juvenil y el de las organizaciones sociales en el *kirchnerismo* quedó en evidencia con la fórmula para jefe de Gobierno de la Caba encabezada por Mariano Recalde (La Càmpora) y Leandro Santoro (los irrompibles de la UCR), y se incluyeron en las listas referentes de la Corriente Martín Fierro. Por su parte, organizaciones provenientes del movimiento estudiantil y de tendencia autonomista participaron en la contienda como parte de un frente electoral con sectores progresistas. La dinámica electoral a nivel nacional estructuró el campo de la política y condicionó la acción colectiva de protesta. El resultado de la primera vuelta electoral ubicó a la fórmula Daniel Scioli-Carlos Zannini en primer lugar y a Mauricio Macri-Gabriela Michetti en segundo, con una exigua diferencia, y con la victoria en la provincia de Buenos Aires para la alianza opositora. Ante la posibilidad de que la

<sup>54</sup> Aunque el Movimiento Evita llegó a postular para presidente a Jorge Taiana en el marco del Frente para la Victoria, esta candidatura no tuvo mucho sustento y fue retirada en aras de apoyar al candidato oficialista Daniel Scioli.

<sup>55</sup> Según Bard, Widgor y Artazo (2015), la marcha de «Ni Una Menos», si bien fue masiva y sirvió para visibilizar la violencia de género y reclamarle al Estado acciones urgentes, no iluminó la necesidad de producir cambios culturales ya que los feminicidios siguieron ocurriendo (incluso hubo un caso mientras se desarrollaba la movilización).

coalición liberal-conservadora obtuviera la presidencia, se articularon diferentes acciones colectivas descentralizadas, protagonizadas por colectivos preexistentes,<sup>56</sup> o nucleados para tales efectos, que utilizaron las redes sociales como forma de activismo,<sup>57</sup> además de agrupaciones adversarias al *kirchnerismo* y originadas en movimientos sociales.<sup>58</sup> El 22 de noviembre de 2015, «Cambiamos» (la alianza PRO-UCR-CC) triunfó en las elecciones presidenciales. Las organizaciones sociales *kirchneristas* convocaron a una movilización a Plaza de Mayo para despedir a CFK, única oradora del acto, bajo la clave del «agradecimiento». Horas más tarde, a las 23:59 del 9 de diciembre, finalizaba una fase del proceso político abierto en mayo de 2003.

### **Conclusiones. Ciclos de movilización en el *kirchnerismo***

Desde su asunción, Néstor Kirchner se preocupó por gobernar el terreno de la movilización que, habiendo tenido su cenit en 2001, mantenía una importante presencia con poder de presión e, incluso, de veto. Esto no implicó neutralizar la potencia movilizada, sino una doble estrategia, por un lado, conducir a colectivos movilizados que por su matriz político-ideológica podían ser incorporados al proyecto nacional y, por el otro, canalizar la protesta mediante la reconstrucción de un régimen político por entonces dañado en varios aspectos. En efecto, un primer ciclo de la movilización social evidenció la partición entre los colectivos que fueron progresivamente identificándose con el *kirchnerismo* y aquellos que se mantuvieron opositores. Ambas corrientes fueron afectadas por los cambios en las condiciones socio-económicas y el desplazamiento de las demandas y la conflictividad. Los movimientos de desocupados desaparecieron como tales, tanto en el frente *kirchnerista* (el MTD-Evita pasó a ser Movimiento Evita) como en el arco opositor (el MTD-AV pasó a ser Frente Popular Darío Santillán), mientras que las organizaciones territoriales ligadas a los partidos de izquierda perdían protagonismo a favor de la lucha sindical, fomentada por las conducciones partidarias y en un contexto de recuperación de las acciones gremiales. El peso gravitacional del *kirchnerismo* produjo una atracción a organizaciones políticas, sindicales, de derechos humanos, intelectuales, artísticas, mientras se mantenían orbitando frag-

<sup>56</sup> Una de las modalidades fue la convocatoria a plazas y a un Cabildo militante en el que participaron el Movimiento Evita y Miles («Cabildo de la militancia para reactivar la campaña». Clarín 31/10/15). Recuperado [http://www.clarin.com/politica/Cabildo\\_de\\_la\\_militancia-campana\\_electoral-Miles-ovimiento\\_Evita\\_0\\_1459054138.html](http://www.clarin.com/politica/Cabildo_de_la_militancia-campana_electoral-Miles-ovimiento_Evita_0_1459054138.html).

<sup>57</sup> El grupo «Resistiendo con Aguante», por ejemplo, aglutinó a más de 500 mil usuarios de Facebook.

<sup>58</sup> Es el caso del movimiento «Patria Grande», continuidad de organizaciones autónomas de los años noventa, que se pronunciaron a favor de Daniel Scioli para la elección de la segunda vuelta («Patria Grande votará a Scioli y llamó a las fuerzas de izquierda a apoyar al candidato del FPV» Télam 31/10/15. Recuperado <http://www.telam.com.ar/notas/201510/125553-elecciones-scioli-balotaje-patria-grande-candidatos-comicios.html>). Otras organizaciones, como las nucleadas en el Frente de Izquierda llamaron a votar en blanco («La izquierda llama a votar en blanco en la segunda vuelta» Clarín 26/10/15). Recuperado [http://www.clarin.com/politica/del\\_cano\\_0\\_1456054472.html](http://www.clarin.com/politica/del_cano_0_1456054472.html).

mentos de la protesta social gestada en los años noventa y las nuevas formas que asumían las demandas socioambientales y en materia de seguridad. No obstante, en esta fase, el mayor antagonista del *kirchnerismo* no estaba en la calle, sino en el campo del peronismo, a partir de la decisión de enfrentar a las facciones alineadas con Eduardo Duhalde. La estrategia de la «transversalidad» incluía un lugar importante para los movimientos sociales, en la construcción de una fuerza política que se nutriese de la tradición nacional-popular y de sectores «progresistas», en un horizonte de una identidad política superadora. Sin embargo, el viraje hacia la Concertación Plural indica la presencia de una nueva estrategia, esta vez orientada a una alianza de gobierno con sectores con poder constituido. Este primer ciclo duró hasta el conflicto con el campo en 2008.

La crisis con las entidades patronales agropecuarias abrió el segundo ciclo de movilizaciones en el que la centralidad de la protesta fue encarnada por actores que, progresivamente, alcanzaron articulación con el sistema político. La emergencia de un discurso «anti-*kirchnerista*» puesto en la escena pública produjo lo que podemos llamar una doble dicotomización. Es decir, no fue sólo el *kirchnerismo* el que produjo un discurso en el que el gobierno representaba los intereses nacionales, populares y democráticos, y reservaba el lugar de los «otros» al eje que unía la dictadura cívico-militar, la década del noventa, los organismos internacionales y sectores económicos locales y transnacionales; sino que desde otro lugar se produjo un discurso que ubicaba a «los Kirchner» en el lugar del antagonista frente a una ciudadanía decente. Esta estructuración del campo político y las condiciones socioeconómicas fueron determinantes en la dinámica de la protesta en este segundo ciclo entre 2008 y 2009. Esta dicotomización saturó el espacio público y obturó (e hizo poco eficaz) el desarrollo de acciones por parte de los movimientos sociales que buscaron prescindir de los alineamientos dominantes en el campo político.

El tercer ciclo que podemos reconocer parte del ejercicio del decisionismo *kirchnerista*, luego de la derrota legislativa del 2009, en cuanto a construir una agenda que incluyó la representación de colectivos movilizados, demandas permanentes y expansión de lo posible. En efecto, desde políticas públicas de transferencias de ingresos, hasta normativas comunicacionales, expansión de derechos de «minorías» y protección social constituyeron una nueva fase de la configuración representativa. Las organizaciones sociales y políticas *kirchneristas* mostraron capacidad de movilización y convocatoria masivas, que no se incidieron en la elaboración y diseño de políticas públicas, aunque sí participaban de la ejecución de programas educativos y de empleo. Así, el *kirchnerismo* conjugó un modo de toma de decisiones desde arriba hacia abajo, pero una movilización desde abajo hacia arriba, con expansión horizontal y articulación vertical mediante mecanismos informales. La estatización de los YPF puede considerarse el final del ciclo y muestra una medida «inconsulta» por parte del Ejecutivo, que se puede rastrear en el imaginario de las

organizaciones sociales *kirchneristas*, sin ser una demanda. Podemos distinguir, también, una dinámica de la política de una dinámica de la protesta. Es decir, mientras la dinámica de la política reubicó progresivamente a los colectivos movilizados en la arena político-institucional, el campo de la protesta quedó protagonizado por expresiones opositoras liberal-conservadoras (los cacerolazos) y con demandas socioambientales. Esta situación se plasmó en un cambio en las acciones colectivas y los modos de intervenir en el espacio público por parte de las organizaciones *kirchneristas* y en la emergencia de nucleamientos opositores fugaces (articulados en redes sociales).

Los cacerolazos de 2012<sup>59</sup> abrieron un nuevo ciclo que incluyó el revés electoral de 2013 y puso al *kirchnerismo* a la defensiva. Sin embargo, a diferencia de la derrota del 2009, no fueron las políticas públicas y las decisiones políticas las que reactivaron el campo movimientista propio, que se quedaron sin horizonte de continuidad. Los intentos de consolidar espacios propios como «Unidos y Organizados» se mostraron ineficaces como estrategia de articulación de diferentes movimientos y organizaciones *kirchneristas*. En los tramos finales del mandato de CFK, la temporalidad política estuvo marcada por la dinámica impresa por las elecciones presidenciales de 2015 y una primacía del sistema político por sobre el campo de los movimientos sociales. Sin embargo, luego del resultado de la primera vuelta de los comicios presidenciales, se produjo un momento de convergencia y se abrió una movilización extraordinaria en diferentes escalas, de cara al balotaje, ante el peligro del triunfo electoral de una opción de centro-derecha que finalmente se concretó en octubre de ese año, cuando la fórmula Mauricio Macri-Gabriela Michetti obtuvo el 51 por ciento de los votos. Luego del triunfo de la Alianza Cambiemos, las organizaciones sociales *kirchneristas* organizaron un masivo acto de despedida a Cristina Fernández de Kirchner, el 9 de diciembre, a horas de entregar la presidencia de la nación.

Observar el registro audiovisual de la asunción de Néstor Kirchner el 25 de mayo de 2003 y el del 9 de diciembre de 2015 permite apreciar los síntomas de un cambio en los modos de movilización, los actores y las escenificaciones de la política. Este artículo pretendió aportar una mirada a lo que sucedió en el medio de ambos momentos.

## Referencias bibliográficas

**Adroque, G.** (1995). «El nuevo sistema partidario argentino» en C.H. Acuña, comp., *La nueva matriz política argentina*. Buenos Aires, Nueva Visión.

**Agis, E., C. Cañete y D. Panigo** (2010). «El impacto de la Asignación Universal por Hijo en Argentina», disponible en: <http://www.trabajo.gov.ar/>

<sup>59</sup> Las protestas y movilizaciones de 2012 muestran una paradoja: mientras colectivos de indignados rechazaban una supuesta «conversión en Venezuela» por parte del gobierno nacional, otras movilizaciones objetaban al gobierno por parecerse demasiado poco a dicho país.

- Arditi, B.** (2008). «Arguments about the Left turns in Latin America: a post-liberal politics?», *Latin American Research Review*, 43(3), 59-81.
- Armellino, M.** (2015). «Reformas de mercado y reacciones sindicales en Argentina. Una revisión desde la experiencia de los trabajadores públicos», *Desarrollo Económico*, 55(216), pp. 245-278.
- Armellino, M.** (2005). «Resistencia sin integración: protesta, propuesta y movimiento en la acción colectiva sindical de los '90. El caso de la CTA», en F. Schuster, F. Naishtat, G. Nardacchione y S. Pereyra, comps., *Tomar la palabra. Estudios sobre protesta social y acción colectiva en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires, Prometeo.
- Aronskind, R. y G. Vommaro** (2010). *Campos de batalla. Las rutas, los medios y las plazas en el nuevo conflicto agrario*. Buenos Aires, Ungs/Prometeo.
- Auyero, J.** (2002a). «Los cambios en el repertorio de la protesta social en la Argentina», *Desarrollo Económico* 42(166), pp. 187-210.
- Auyero, J.** (2002b). «La protesta. Retratos de la beligerancia popular en la Argentina democrática», *Libros del Rojas*. Buenos Aires, Eudeba.
- Barbetta, P. y K. Bidaseca** (2004). «Reflexiones sobre el 19 y 20 de diciembre de 2001 'Piquete y cacerola, la lucha es una sola': ¿emergencia discursiva o nueva subjetividad?», *Revista Argentina de Sociología*, (2), pp. 67-88.
- Bard Wigdor, G. y G.C. Artazo** (2015). «'La maté porque es mía': femicidios en la provincia de Córdoba», *Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad* 17, Flaco Ecuador, pp. 67 – 79.
- Bergman, M. y M. Szurmuk** (2006). «Memoria, cuerpo y silencio: El caso 'María Soledad' y la demanda de ciudadanía en la Argentina de los noventa», *Acta Poética*, 27(2).
- Bertoni, G.** (2014). «Del Movimiento al Frente: Dinámica política en el Frente Popular Darío Santillán». Tesis de grado presentada en Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación para optar al grado de Licenciada en Sociología.
- Bialakowsky, A. L., G. Robledo, J.M. Grima, E. Rosendo y M.I. Costa** (2004). «Empresas recuperadas: cooperación y conflicto en las nuevas formas de autogestión de los trabajadores», *Revista Venezolana de Gerencia*, 9(26), pp. 229-253.
- Bidaseca, K.** (2004). «Vivir bajo dos pieles: en torno a la resignificación de las políticas sociales y las complejidades del vínculo con el Estado. El movimiento de trabajadores de Solano». Informe final, Claspó-Ides.
- Biglieri, P. A.** (2013). «Emancipaciones: acerca de la aprobación de la ley de matrimonio igualitario en la Argentina», *Iconos* 46(2), pp. 145-160. Flaco Ecuador
- Bonvecchi, A.** (2006). «Determinismo y contingencia en las interpretaciones políticas de la crisis argentina», *Revista Saap*, 2(3), pp. 509-536.
- Borón, A.** (2004). «Reflexiones en torno al gobierno de Néstor Kirchner», *Revista Saap*, 2(1), pp. 187-205.
- Bottaro, L. y Sola Álvarez, M.** (2012). «Conflictividad socioambiental en América Latina: El escenario post crisis de 2001 en Argentina», *Política y cultura*, (37), pp. 159-184
- Campione, D. y B. Rajland** (2006). «Piqueteros y trabajadores ocupados en la Argentina de 2001 en adelante: novedades y continuidades en su participación y organización en los conflictos» en Caetano, coord., *Sujetos sociales y nuevas formas de protesta en la historia reciente de América Latina*. Buenos Aires, Clacso, pp. 297-330.

- Castellani, A., y M. Schorr** (2004). «Argentina: convertibilidad, crisis de acumulación y disputas en el interior del bloque de poder económico», *Cuadernos del Cendes*, 21(57), pp. 55-81. Caracas.
- Colombari, B., y M. Molina** (2014). «Mapeo de las experiencias de Fábricas y Empresas Recuperadas», Observatorio Social sobre Empresas Recuperadas y Autogestionadas, (10). <http://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/osera/article/view/362>
- Cortés, M.** (2008). «Movimientos sociales y Estado en Argentina: entre la autonomía y la institucionalidad». Informe final del concurso «Gobiernos progresistas en la era neoliberal: estructuras de poder y concepciones sobre el desarrollo en América Latina y el Caribe». Programa Regional de Becas Clacso.
- Cremonte, J.P.** (2010). «Cada cual atiende su juego. La construcción del conflicto entre el Gobierno Nacional y las entidades agropecuarias en Clarín, La Nación y Página 12», en R. Aronskind y G. Vommaro, comp., *Campos de batalla. Las rutas, los medios y las plazas en el nuevo conflicto agrario*. Buenos Aires, Ungs-Prometeo.
- Cross, C.** (2004). «La Federación de Tierra y vivienda de la CTA: el sindicalismo que busca representar a los desocupados», en O. Battistini, comp., *El trabajo frente al espejo. Continuidades y rupturas en los procesos de construcción identitaria de los trabajadores*. Buenos Aires, Prometeo.
- Cueto Rúa, S.** (2010). «Hijos de víctimas del terrorismo de Estado. Justicia, identidad y memoria en el movimiento de derechos humanos en Argentina, 1995-2008», *Histórica Crítica*. Bogotá, Universidad de los Andes.
- Davalos, P. y L. Perelman** (2004). *Acción colectiva y representaciones sociales: los trabajadores de empresas recuperadas*. Amsterdam, Labour Again,
- De la Garza, E.** (2012). «La metodología marxista y el configuracionismo latinoamericano» en De la Garza y Leyva, comps., *Tratado de Metodología de las ciencias sociales: perspectivas actuales*. FCE, México, pp. 229-255.
- De la Garza, E.** (1988). *Hacia una metodología de la reconstrucción*. México, Porrúa-Unam.
- De Piero, S., y A. Gradín** (2015). «La sociedad civil 'desorganizada'. Protestas y oposición en la sociedad civil a los gobiernos kirchneristas», *Estado y Políticas Públicas* 5, pp. 19-39.
- Del Frade, C.** (2012) *Crónicas del Frenapo: el sueño colectivo inconcluso: la lucha por la igualdad y la riqueza*. Buenos Aires, CTA Ediciones.
- Delamata, G.** (2004). «Los barrios desbordados», *Libros del Rojas*. Buenos Aires, Eudeba.
- Dinerstein, A. C.** (2004). «Más allá de la crisis. Acerca de la naturaleza del cambio político en Argentina», *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, 10(001).
- Dinerstein, A. C.** (2003). «¡Que se vayan todos! Popular insurrection and the Asambleas Barriales in Argentina», *Bulletin of Latin American Research*, 22(2), 187-200.
- Duhalde, S.** (2009). «La respuesta de los sindicatos estatales al neoliberalismo en Argentina (1989-1995)», *Trabajo y sociedad* 13(12), pp. 1-14.
- Duhalde, S.** (2010). «Neoliberalismo y nuevo modelo sindical. Los trabajadores estatales durante la primera presidencia de Carlos Menem», *Espacio abierto* 19(3), pp. 417-443. Maracaibo, LUZ.
- Escudé, C.** (2007). «Kirchner y la cooptación de piqueteros, 2003-2007», *Universidad del Cema*, n° 359.
- Faján, G.** (2003). *Fábricas y empresas recuperadas: protesta social, autogestión y rupturas en la subjetividad*. Buenos Aires, Centro Cultural de la Cooperación.

- Farinetti, M.** (2000). «Violencia y risa contra la política en el Santiagueño: indagación sobre el significado de una rebelión popular», *Apuntes de Investigación del Cecyp* 6, pp. 77-128.
- Farinetti, M.** (1999). «¿Qué queda del movimiento obrero? Las formas del reclamo laboral en la nueva democracia argentina», *Trabajo y sociedad*, 1(1), 1-34.
- Ferre, N. D., L. Belli y M. C. Zapata** (2014). «La toma del Parque Indoamericano. Un disparador para pensar a la política pública en movimiento», *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, (6), 101-125.
- Fernández, L. C. y S. Gago** (2012). «Historieta y mitos políticos: la relectura oficial de 'El eternauta' en la Argentina democrática». *Anagramas*, 10(20).
- Ferraudi Curto, M. C.** (2006). «Mientras tanto: Política y modo de vida en una organización piquetero». Tesis de Maestría, Maestría en Antropología Social, Buenos Aires, Idaes/Ides.
- Flax, R.** (2015). «La caracterización de la juventud peronista en el discurso de Cristina Fernández de Kirchner», *Cadernos de Linguagem e Sociedade*, 1(16).
- Francescutti, L. P.** (2015). «Del 'Eternauta' al 'Nestornauta': la transformación de un icono cultural en un símbolo político», *CIC: Cuadernos de información y comunicación*, (20), 27-43.
- Galar, S.** (2009). «Movilización colectiva, acción política y percepción del delito: La justicia y la seguridad como objetos de disputa simbólica y política en la Argentina democrática», *Cuestiones de sociología*, (5-6), pp. 145-164.
- García Allegrone, V., F. Partenyo y M.I. Fernández Álvarez** (2004). «Los procesos de recuperación de fábricas: una mirada retrospectiva», en O. Battistini, comp., *El trabajo frente al espejo. Continuidades y rupturas en los procesos de construcción identitaria de los trabajadores*. Buenos Aires, Prometeo.
- Gasparini, L. y G. Cruces** (2010). «Las Asignaciones Universales por Hijo: impacto, discusión y alternativas», Documentos de Trabajo del Cedlas.
- Giarraca, N.** (2001). *La protesta social en la Argentina. Transformaciones económicas y crisis social en el interior del país*. Buenos Aires, Alianza.
- Giarraca, N.** (2002). «Argentina 1991-2001: Una década de protesta que finaliza en un comienzo. La mirada desde el país interior», *Argumentos. Revista de crítica social*, 1(1).
- Giarracca, N. y G. Hadad** (2009). «Disputas manifiestas y latentes en minera. Política de vida y agua en el centro de la escena» en M. Svampa y M. Antonelli, eds., *Minería transnacional, narrativas de desarrollo y resistencias sociales*. Buenos Aires, Biblos.
- Gielis, L. y M. Artese** (2014). «La protesta social y sus representaciones a través de la prensa gráfica en el período de crisis y transición política (2001 – 2003)», *Astrolabio* (12).
- Gold, T.** (2015). «Cacerolazos y legitimidad política en la Argentina reciente del '13- S' al '8-N», en R. Annunziata, comp., *Pensar las elecciones. Democracia, líderes y ciudadanos*. Buenos Aires, Clacso-Instituto de Investigaciones Gino Germani, UBA.
- Gómez, M.** (2014). «Radiografía de los movilizados contra el kichnerismo. Resultados de una encuesta a la concurrencia del 8N». *Sudamérica: Revista de Ciencias Sociales* (3), pp. 75-100.
- Gómez, M.** (2006). «Crisis y recomposición de la respuesta estatal a la acción colectiva desafiante en la Argentina 1989-2004». *Revista Argentina de Sociología*, 4(6), 88-128.
- Gómez, M.** (1997). «Conflictividad laboral durante el Plan de Convertibilidad en Argentina (1991-1995). Las prácticas de lucha sindical en una etapa de restructuración económica y desregulación del mercado de trabajo», *Estudios Sociológicos*, 639-689.

- Gracia, A. y S. Cavaliere** (2007). «Repertorios en fábrica. La experiencia de recuperación fabril en Argentina, 2000-2006», *Estudios sociológicos* 25(73), 155-186.
- Gradin, A.** (2012). «Militar el Estado: las prácticas de gestión del Movimiento Barrios de Pie en el Programa de Promotores para el cambio social durante el periodo 2005- 2008», *Perspectivas de Políticas Públicas* 3, pp. 98-125.
- Guglielmucci, A.** (2007). «La objetivación de las memorias públicas sobre la última dictadura militar Argentina (1976-1983): el 24 de marzo en el ex centro clandestino de detención Esma», *Antipoda. Revista de Antropología y Arqueología*, (4), pp. 243-265.
- Gusmerotti, L.** (2009). «La influencia de la tradición histórica en la configuración de la identidad social y política de la Central de los Trabajadores Argentinos (CTA)», *Cuadernos De H Ideas*, (3).
- Hadad, M. G., M. Comelli y M.I. Petz** (2012). «De las asambleas barriales a las asambleas socio-ambientales: la construcción de nuevas subjetividades políticas. Argentina 2001-2011», *Astrolabio* (9).
- Hopp, M. V.** (2011). «The relationship between the state and civil society in socio-productive development in Argentina today», *Revista Katálysis*, 14(1), pp. 13-22.
- Hopp, M. V.** (2015). «Identidades laborales de destinatarios del Programa Ingreso Social con Trabajo 'Argentina Trabaja'», *Trabajo y sociedad* (24), pp. 207-223. Recuperado en 04 de septiembre de 2016, de <http://www.scielo.org.ar>
- Iñigo Carrera, N. y Cotarelo, M. C.** (2006) «Génesis y desarrollo de la insurrección espontánea de diciembre 2001 en Argentina», en *Sujetos sociales y nuevas formas de protesta en la historia reciente de América Latina*. Buenos Aires, Clacso.
- Iñigo Carrera, N. y M.C. Cotarelo** (2001). «Las huelgas generales. Argentina 1983-2001: un ejercicio de periodización». Pimsa SeCyT. Disponible <http://www.pimsa.secyt.gov.ar/publicaciones/DT%2033.pdf>
- Laufer, R. y C. Spiguel** (1999) «Las 'puebladas' argentinas a partir del 'santiagueño' de 1993. Tradición histórica y nuevas formas de lucha» en M. López Maya, ed., *Lucha popular, democracia, neoliberalismo: protesta popular en América Latina en los años de ajuste*. Caracas, Nueva Sociedad.
- Levitsky, S.** (2003). «From labor politics to machine politics: the transformation of Party-Union Linkages in Argentine Peronism», 1983-1999», *Latin American Research Review*, 38(3), pp. 3-36.
- Levitsky, S. y Wolfson, L.** (2004). «Del sindicalismo al clientelismo: la transformación de los vínculos partido-sindicatos en el peronismo, 1983-1999», *Desarrollo Económico*, pp. 3-32.
- Lucca, Juan B.** (2014). «Conflictos y realineamientos de los actores sociales y políticos durante el gobierno de Néstor Kirchner», *Revista Sudamérica* (3) pp. 27-49.
- Machado Aráoz, H.** (2009). «Minería transnacional, conflictos socioterritoriales y nuevas dinámicas expropiatorias. El caso de Minería Alumbraera», *Minería transnacional, narrativas del desarrollo y resistencias sociales*, pp. 205-228.
- Maihold, G.** (2012). «La 'política del dolor' ante la (in) acción del Estado en materia de seguridad», *Nueva Sociedad*, 240, pp. 189-200.
- Manzano, V.** (2015). «Lugar, trabajo y bienestar: la organización barrial Tupac Amaru en clave de política relacional», *Antropología y Ciencias Sociales*, (19).
- Marín, M. C.** (2009) «El 'no a la mina' de Esquel como acontecimiento: otro mundo posible», en M. Svampa y M. A. Antonelli, eds., *Minería transnacional, narrativas del desarrollo y resistencias sociales*. Buenos Aires, Biblos.
- Marshall, A.** (2006). «Estructura del empleo, desempleo y orientación política: efectos sobre la afiliación sindical». *Desarrollo Económico*, pp. 173-188.

- Martínez, K. D.** (2013). «Movimientos sociales e integración regional: el caso de la articulación de movimientos sociales hacia el ALBA», *Revista Pueblos y Fronteras Digital*, 8(16), pp. 157-185.
- Martuccelli, D., y M. Svampa** (1997). *La plaza vacía: Las transformaciones del peronismo*. Buenos Aires, Editorial Losada.
- Maurizio, R.** (2008) «Políticas de transferencias monetarias en Argentina: una evaluación de su impacto sobre la pobreza y la desigualdad y de sus costos». Documento de trabajo, OIT.
- Mauro, S.** (2014). «Representación política y movilización social en la Argentina postneoliberal (2003-2013)», *Política. Revista de Ciencia Política*, 52(1).
- Mauro, S. y F. Rossi** (2011). «Entre la plaza y la casa rosada. Diálogo y confrontación entre los movimientos sociales y el gobierno nacional», en M. De Luca y A. Malamud, coords. *La política en tiempos de los Kirchner*. Buenos Aires, Eudeba.
- Merklen, D.** (2005). *Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática (Argentina 1983-2003)*. Buenos Aires, Gorla.
- Merlinsky, M. G.** (2008). «La gramática de la acción colectiva ambiental en Argentina: reflexiones en torno al movimiento ciudadano ambiental de Gualaguaychú y su inscripción en el espacio público», *Temas y Debates* (15), pp. 35-60.
- Montero, A. S.** (2012). «¡Y al final un día volvimos!» *Los usos de la memoria en el discurso kirchnerista (2003-2007)*. Buenos Aires, Prometeo.
- Moreno, M. A.** (2009). «Identidades estigmatizadas: infancia y adolescencia», *Espéculo: Revista de Estudios Literarios* (41), 57.
- Mudde, C.** (2004). «The populist zeitgeist», *Government and opposition*, 39(4), pp. 542-563.
- Muñoz, A. y M. Retamozo** (2008). «Hegemonía y discurso en la Argentina contemporánea. Efectos políticos de los usos de 'pueblo' en la retórica de Néstor Kirchner», *Perfiles Latinoamericanos*, n° 31, pp. 121-149. México
- Muñoz, M. A.** (2005). «La difícil construcción de una identidad colectiva: 'Los piqueteros'», *Aibr: Revista de Antropología Iberoamericana* (43), 6.
- Murillo, M. V.** (1997). «La adaptación del sindicalismo argentino a las reformas de mercado», *Desarrollo Económico*, 147. Buenos Aires.
- Nardacchione, G.** (2011). «Las maniobras gubernamentales frente a la protesta: el conflicto educativo de 1992», *Trabajo y sociedad* (17), pp. 11-16.
- Nardacchione, G., y D. Taraborelli** (2010). «La importancia de los aliados: un estudio sobre el conflicto rural (marzo-julio 2008)», en Aronskild y Vommaro, comps., *Campos de batalla. Las rutas, los medios y las plazas en el nuevo conflicto agrario*. Buenos Aires, Prometeo.
- Natalucci, A.** (2011). «Entre la movilización y la institucionalización: Los dilemas de los movimientos sociales (Argentina, 2001-2010)», *Polis* (Santiago), 10(28), pp. 193-219.
- Natalucci, A.** (2012). «Políticas sociales y disputas territoriales: El caso del programa Argentina Trabaja», *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* (3), pp. 126-147.
- Neffa, Julio César**, dir. (2008) *Desempleo, pobreza y políticas sociales. Fortalezas y debilidades del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados*. Buenos Aires, Miño y Dávila/ Ceil-Piette/Trabajo y Sociedad,.
- Nun, J.** (1995). «Populismo, representación y menemismo», en AA. VV. *Peronismo y menemismo*. Buenos Aires, El cielo por asalto.
- Ortiz, R., y M. Schorr** (2007). «La rearticulación del bloque de poder en la Argentina de la postconvertibilidad», *Papeles de trabajo*, 1(2), pp. 1-40.

- Pacheco, M.** (2010). *De Cutral Có a Puente Pueyrredón: una genealogía de los movimientos de trabajadores desocupados*. Buenos Aires, Editorial El Colectivo.
- Palomino, H.** (2000). «Los sindicatos en la Argentina contemporánea», *Nueva Sociedad*, 169(4), 121-134.
- Palomino, H.** (2003). «Las experiencias actuales de autogestión en Argentina», *Nueva Sociedad*, 184, pp. 115-128.
- Patrouilleau, M. M.** (2009). «Historicidad e identidad colectiva en la gestión obrera de Zanón, Neuquén». Doctoral dissertation. Tesis de Maestría en Ciencias Sociales. Facultad de Ciencias Sociales, UBA.
- Patrouilleau, M. M.** (2010). «Discurso y narración en las dinámicas de constitución identitaria. La experiencia kirchnerista en Argentina», *Confinos de relaciones internacionales y ciencia política*, 6(11), pp. 37-58.
- Perazza, R., y M. Legarralde** (2007). «El sindicalismo docente en la Argentina». *Sindicatos docentes y reformas educativas en América Latina*, pp. 13-52. Programa regional «Políticas sociales en América Latina». Konrad-Adenauer-Stiftung.
- Pereyra, S.** (2005). «¿Cuál es el legado del movimiento de Derechos Humanos? El problema de la impunidad y los reclamos de justicia en los noventa» en *Tomar la palabra. Estudios sobre protesta social y acción colectiva en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires, Prometeo.
- Pérez, G.** (2008). «Genealogía del quilombo. Una exploración profana sobre algunos significados del 2001», en *La huella piquetera. Avatares de las organizaciones de desocupados después de 2001*, pp. 29-33.
- Pérez, G. y A. Natalucci, A.** (2010) «La matriz movimientista de acción colectiva en Argentina: la experiencia del espacio militante kirchnerista», *América Latina Hoy*, n° 54, (p. 97 – 112).
- Piana, R. S. y Baeza, N. S.** (2013). «Candidatos sob medida. Como se construi o candidato que lhe ganhou aos Kirchner?», *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, 43(119), pp. 773-800.
- Pontoni, G.** (2012). «'Identidad colectiva camionera', un recurso de poder sindical en Argentina entre 2003 y 2011», *Gaceta Laboral*, 18 (2). Maracaibo, LUZ.
- Quiroga, M. V.** (2014). «Constitución y redefinición de identidades políticas: La Central de Trabajadores de la Argentina (2000-2005)», *Trabajo y sociedad*, 16(22).
- Quirós, J.** (2006). «Movimientos piqueteros, formas de trabajo y circulación de valor en el sur de Gran Buenos Aires» en *Anuario de Estudios en Antropología Social*. Buenos Aires, Ides.
- Rajland, B. y D. Campione** (2006). «Piqueteros y trabajadores ocupados en la Argentina de los últimos años: novedades y continuidades en su participación y organización en los conflictos», en M. López Maya, comp., *Sujetos sociales y nuevas formas de protesta en la historia reciente de América Latina*. Buenos Aires, Clacso.
- Rauber, I.** (2002). «Piquetes y piqueteros en la Argentina de la crisis», *Revista Rebelión*. Buenos Aires.
- Rebón, J.** (2003). «Algunas reflexiones preliminares acerca de los denominados procesos de recuperación en la Ciudad de Buenos Aires». Trabajo realizado para el curso Neoliberalismo y configuración de la Protesta Social en América Latina del campus virtual del Clacso.
- Rebón, J.** (2004). *Desobedeciendo al desempleo: la experiencia de las empresas recuperadas*. Buenos Aires, La Rosa Blindada.
- Repoll, J.** (2010). «Política y medios de comunicación en Argentina: Kirchner, Clarín y la Ley», *Andamios* 7(14), pp. 35-67.
- Retamozo, M.** (2009). *Movimientos sociales. Subjetividad y acción en el movimiento de desocupados en Argentina*. México, Flacso.

- Retamozo, M.** (2011). «Movimientos sociales, política y hegemonía en Argentina», *Polis Revista de la Universidad Bolivariana*, 10(28).
- Retamozo, M., y M.B. Morris** (2015). «Sindicalismo y política: la Central de Trabajadores de la Argentina en tiempos kirchneristas», *Estudios Sociológicos de El Colegio de México*, 33(97), pp. 63-87.
- Rocca Rivarola, D.** (2016). «La Cãmpora movilizada: Observación participante y reflexiones sobre la militancia oficialista durante el segundo gobierno de Cristina Fernández de Kirchner (2011-2015)», *Revista SURES*, 1(7). Instituto de Arte, Cultura e História da Universidade Federal da Integração Latino-americana.
- Rocca Rivarola, D.** (2015). «'De Néstor y Cristina. De Perón y Evita'. Reflexiones sobre lo acontecido con la militancia kirchnerista y la identidad peronista desde 2003 hasta hoy», *Revista Saap*, 9(1), pp. 143-172.
- Romanin, E. A.** (2014). «¿Cooptación, oportunidades políticas y sentimientos? Las Madres de Plaza de Mayo y el gobierno de Néstor Kirchner», *Polis, Revista de la Universidad Bolivariana*, 13(39), pp. 1-13.
- Rossi, F. M.** (2005). «Crisis de la República delegativa. La constitución de nuevos actores políticos en la Argentina (2001-2003): las asambleas vecinales y populares», *América Latina Hoy*, 39.
- Santella, A.** (2013). «Reformas laborales y movilización sindical en los años noventa en Argentina. El caso del sindicato automotriz», *Sociohistórica*, (32).
- Schillagi, C.** (2006). «La obsesión excluyente: las movilizaciones sociales en torno a la cuestión de la (in) seguridad en Argentina durante el año 2004», *Temas y debates*, (12), pp. 109-137.
- Segura, M. S.** (2011). «La sociedad civil y la democratización de las comunicaciones en la Argentina. La experiencia de la Coalición por una Radiodifusión Democrática», *Argumentos. Revista de crítica social*, (13).
- Senén González, C.** (2011). «La revitalización sindical en Argentina durante los Kirchner», *Trabajo y Sindicatos Durante los Gobiernos de Izquierda en América Latina*, 5(8), 39. Clacso.
- Senén González, C. y Haidar, J.** (2009). «Los debates acerca de la 'revitalización sindical' y su aplicación en el análisis sectorial en Argentina», *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo (Relet)*, 14(22), pp. 5-32.
- Sozzo, M. E.** (2014). «Delito común, inseguridad y respuestas estatales», *Cuestiones de Sociología* (10), Unlp, Fahce, Argentina. Consultado de <http://www.cuestionessociologia.fahce.unlp.edu.ar/article/view/CsN10a03/6048>
- Svampa, M.** (2011) «Argentina, una década después. Del 'que se vayan todos' a la exacerbación de lo nacional-popular», *Nueva Sociedad*, 235.
- Svampa, M.** (2008) «Argentina: Una cartografía de las resistencias (2003-2008). Entre las luchas por la inclusión y las discusiones sobre el modelo de desarrollo», *Revista Osal* 10, pp. 131 – 178.
- Svampa, M.** (2007). «Las fronteras del gobierno de Kirchner: entre la consolidación de lo viejo y las aspiraciones de lo nuevo», *Cuadernos del Cendes* (65), pp. 39-61. Caracas.
- Svampa, M.** (2004), «Cinco tesis sobre la nueva matriz popular», *Revista de Estudios Sobre Cambio Social*, 15.
- Svampa, M., M. Sola Álvarez y L. Bottaro** (2009) «Los movimientos contra la minería metalífera a cielo abierto: escenarios y conflictos: entre el 'efecto Esquel' y el 'efecto La Alumbra'» en M. Svampa y M. Antonelli, ed., *Minería transnacional, narrativas del desarrollo y resistencias sociales*. Buenos Aires, Biblos.
- Svampa, M. y S. Pereyra** (2003). *Entre la ruta y el barrio*. Buenos Aires, Biblos.

**Svampa, M.** y **M. Sola Álvarez** (2010) «Modelo minero, resistencias sociales y estilos de desarrollo: los marcos de la discusión en la Argentina», *Ecuador Debate*, 79. Quito.

**Tarrow, S.** (1997) *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Madrid, Alianza Universidad.

**Tilly, C.** (1978) *From Mobilization to Revolution*. McGraw-Hill Publishing Company.

**Torre, J. C.** (2003). «Los huérfanos de la política de partidos. Sobre el alcance y la naturaleza de la crisis de representación partidaria», *Desarrollo Económico*, 168(42), pp. 647-666.

**Torre, J. C.** (2004). «La operación política de la transversalidad. El presidente Kirchner y el Partido Justicialista», en Cedit, comp., *Argentina en perspectiva. Reflexiones sobre nuestro país en democracia*. Buenos Aires, La Crujía-Untd.

**Trincherro, H.** (2007). «Economía política de la exclusión: para una crítica desde la experiencia de las empresas recuperadas por sus trabajadores», *Cuadernos de Antropología Social*, n° 26, agosto-diciembre, pp. 41-67. Universidad Bolivariana Chile.

**Trujillo, L.** y **S. Villafañe** (2011). «Dinámica distributiva y políticas públicas: dos décadas de contrastes en la Argentina contemporánea», en *Distribución del ingreso. Enfoques y políticas públicas desde el Sur*, pp. 227-262.

**Vázquez, M.** (2013). «En torno a la construcción de la juventud como causa pública durante el kirchnerismo: principios de adhesión, participación y reconocimiento», *Revista Argentina de Estudios de Juventud*, 1.80.

**Vázquez, M.** (2015). «Entre la movilización y el Estado: Las políticas participativas de juventud en la Argentina actual», *Última década*, 23(43), pp. 163-206. Cidpa, Universidad de Valparaíso.

**Vázquez, M.** y **P. Vommaro** (2012). «Con la fuerza de la juventud: aproximaciones a la militancia kirchnerista desde La Cábora» en G. Pérez y A. Natalucci, ed., *Vamos las bandas. Organizaciones y militancia kirchnerista*. Buenos Aires, Nueva Trilce.

**Wyczykier, G.** (2009). «Sobre procesos de autogestión y recolectivización laboral en la Argentina actual», *Polis* (Santiago), 8(24), pp. 197-220.

**Wylde, C.** (2011). «State, society and markets in Argentina: The political economy of neodesarrollismo under Néstor Kirchner, 2003–2007», *Bulletin of Latin American Research*, 30(4), pp. 436-452.

**Yabkowski, N.** (2010). «El desierto mudo de la indistinción. La crisis de representación política argentina (1990-2002) en debate». Doctoral dissertation, Tesis de Maestría de la Universidad de Buenos Aires en Investigación en Ciencias Sociales.

**Zemelman, H.** (1987). *Usó crítico de la teoría en torno a las funciones analíticas de totalidad*. México, El Colegio de México.

**Zemelman, H.** (1992). *Los horizontes de la razón: uso crítico de la teoría*, vol. 2. Anthropos Editorial.



## Después de la negación: el Estado argentino frente al racismo y la discriminación

Fredy Rivera Vélez\*  
Norma Alejandra Maluf

pp. 155-182

### Resumen

Este artículo analiza las dinámicas de las políticas públicas de reconocimiento del racismo y la discriminación por parte del Estado argentino. Argumenta que los cambios principales ocurren en el ámbito simbólico, que se considera central para una transformación política y cultural, pero deja interrogantes acerca de los resultados concretos en la sociedad. El trabajo ofrece evidencias sobre las transformaciones ocurridas en la política, en las concepciones y discursos estatales respecto al problema del racismo, en un contexto que promueve los derechos humanos, recupera las demandas sociales y recrea la memoria colectiva. Describe también las fases históricas del racismo argentino, desde la negación hasta el reconocimiento simbólico en los recientes gobiernos. Finalmente, establece las posibilidades reales de entender los derechos humanos como fundamento de interculturalidad y de lucha contra el racismo.

### Palabras clave

Racismo / Estado / Políticas públicas

### Abstract

This paper analyzes the Argentine public policy dynamics on racism and discrimination. It argues that the main changes in this topic have taken place at the symbolic sphere that is key for a political and cultural transformation but poses questions about the real results at the societal level. This research offers evidence about the transformations that took place at the policy level and in the conceptions and state discourses in relation to racism in a context that encourages human rights, recovers social demands and recreates collective memory. The article defines historical phases of Argentine racism that go from denial to symbolic recognition in recent administrations. Finally, the research establishes the real possibilities to understand human rights as the underpinning of interculturalism and fight against racism.

### Keywords

Racism / State / Public Policy

---

\* F. Rivera Vélez. Doctor en Ciencias Sociales, mención Sociología. Vicerrector de Investigación de FLACSO Sede Ecuador.  
Correo-e: frivera@flacso.edu.ec  
N. A. Maluf. Magíster en Ciencias Sociales, Dr. (c) en Ciencia Política, Universidad Nacional de San Martín  
Correo-e: mmaluf2006@gmail.com

## Introducción

Este artículo se inicia con la pregunta acerca de si, tras varios siglos de negación, existe reconocimiento del racismo por parte del Estado argentino y, si es así, ¿cuáles han sido las estrategias para reducirlo? incluyendo al discurso y los actores institucionales involucrados. Tal como Htun (2004) ha anotado, el Estado es un actor importante en la formación racial, y sus políticas, con el tiempo, pueden desencadenar transformaciones en el significado y la comprensión de la identidad en la sociedad en general. El racismo ha sido un problema históricamente negado en el imaginario social y político de la Argentina, como en otros países de América Latina, pero esta negación ha asumido características particulares en este país. A diferencia de otros estados nacionales en América Latina, el Estado Nación argentino consideró a los indígenas —entre los representantes originarios de la alteridad— como los enemigos de la civilización y el desarrollo, y como obstáculos para la construcción de una unidad nacional que acompañara al fortalecimiento del Estado. La propia constitución de lo nacional no se concibió sin referencia a los beneficios que para ella conllevaría la inmigración europea. No obstante, en los últimos diez años, ha emergido un discurso de los derechos humanos que, en diversos sentidos y a través de múltiples articulaciones significantes, integra la lucha contra la discriminación con diversas demandas identitarias y «sentidos del pasado» que habían sido históricamente negados por el Estado argentino (Monkevicius, 2015:117). En dicho discurso se intenta identificar el lugar del racismo y las estrategias contra el mismo, ya que forma parte de una preocupación, que ha comenzado a expresarse en las políticas públicas, por articular a las llamadas minorías. Si el racismo existe, es necesario preguntar ¿qué ideas e imágenes y operaciones simbólicas se ponen en juego para contrarrestarlo? y ¿de qué manera se valoran las contradicciones y las limitaciones de las políticas? Acordamos, con Agudelo (2012:116), que en los últimos años se ha producido «un cambio en las construcciones hegemónicas de alteridad», en el ámbito nacional, que se inserta en un entramado regional e internacional de debate sobre la identidad, la pertenencia y los derechos colectivos de las poblaciones afectadas por la exclusión, la pobreza y la falta de reconocimiento de su diversidad cultural. Si bien los Estados «recogen» el discurso de los diversos actores que interactúan en el proceso de construcción del multiculturalismo (Monkevicius, 117), lo hacen a menudo resignificándolo con propósitos hegemónicos, lo cual implica el establecimiento de lugares predeterminados para que los grupos subalternos los ocupen de manera previsible, determinando de esta manera su discurso. Una forma hegemónica implica la delimitación de categorías identitarias y formas de acción de quienes participan en las disputas sociales (Grimson, 2013: 18), así como la posibilidad de articulación de las demandas y luchas de diversos sectores y colectivos.

## **El contexto analítico y metodológico**

Este trabajo se inscribe en una investigación académica de más largo alcance acerca de los procesos de construcción de la otredad, desde la perspectiva estatal nacional, y los paradigmas que fundamentan y dan sentido a las políticas contra el racismo y la discriminación en Argentina; esto se hace con base en el estudio de las representaciones sobre las diversas alteridades que producen los discursos de los responsables de las mismas políticas. El estudio intenta abordar centralmente los discursos y documentos institucionales producidos durante los periodos de gobierno de Néstor y Cristina Kirchner, entre los años 2004 y 2015 en Argentina.

Según la hipótesis principal de la investigación, dichos discursos se inscriben en el marco de un enfoque multicultural que postula meramente el reconocimiento de las diferencias, más que en una perspectiva intercultural que trascienda la tolerancia y promueva la igualdad entre los grupos, pueblos y etnias distintas que habitan un país.

Analizar los discursos institucionales constituye un paso fundamental para el estudio de políticas y de procesos que apunten a modificar las condiciones de vida de ciertos sectores sociales. Según Dryzek (2003), los discursos están entrelazados con las instituciones y ninguna institución puede funcionar sin un discurso, o sin discursos que la sostengan. Los discursos resultan sumamente importantes para comprender la lógica del diseño institucional, el cual consiste «en la reforma de la constelación de discursos presentes en una sociedad» (Dryzek, 2003:137).

Desde un enfoque constructivista, el discurso incide en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas, ya que estas no solamente son determinadas por el marco institucional, las leyes y los valores, sino que están influidas por los discursos con los que se definen los problemas, se legitiman las decisiones, se presentan los resultados y se entienden los procesos de la política (Cejudo, 2008). Los discursos además inciden en la construcción de las diversas etapas del proceso de políticas: en la adopción de determinados temas y su inclusión en la agenda gubernamental; en la definición de las soluciones escogidas, en la legitimación de las decisiones y en los procesos de implementación y evaluación de las políticas.

Las representaciones y discursos que la investigación analizó, se orientaron a reconstruir información con los funcionarios estatales que intervienen en las políticas contra el racismo y la discriminación, la cual se construyó a través, tanto de comunicaciones interpersonales de aquello con los investigadores, a modo de entrevistas, como en documentos institucionales. Por su importancia en la definición de las políticas en este campo, el estudio se orientó fundamentalmente al Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (Inadi) y sus principales funcionarios y documentos institucionales.

La estrategia metodológica principal empleada es el análisis del discurso, ya que este proporciona las herramientas para abordar la construcción de las ideas, representaciones, significados y sentidos que forman parte de un marco cognoscitivo que se reconoce como parte integral de las políticas públicas.

La fase principal de la construcción de información se llevó a cabo entre junio y noviembre del año 2015, justo al término del último de los mencionados gobiernos, en los que se contextualiza la investigación.

### **El Estado contra las diferencias**

En el inicio de su texto *Las ideas políticas en Argentina*, José Luis Romero afirma, citando a Estrada, que «el pueblo argentino comienza donde nuestra raza choca con la indígena» (1975:13). Ha sido este choque, y no la centralidad de los derechos humanos y el reconocimiento de la diversidad, el que históricamente marcó las relaciones del Estado argentino con los considerados «otros». En este sentido, dice Álvarez que «la transformación de las ideas de los argentinos sobre los otros está relacionada a diferentes períodos de organización nacional» (Álvarez, 2002).

Diversos estudios relatan el modo en que el Estado reaccionó a través de los años ante la diversidad étnica poblacional, resultado, por un lado, del territorio en el cual se constituyó, conformado por pueblos originarios que habitaban el continente a la llegada de los conquistadores, los colonos españoles y sus descendientes, y la población de origen africano que arribó a estas costas en condición de esclavos; y por el otro, de políticas de inmigración de ciudadanos provenientes de diversos países europeos (españoles, italianos, ingleses, alemanes, franceses, galeses, suizos, polacos, rusos, ucranianos, entre otros), de judíos de Europa oriental y de Medio Oriente, de población árabe (de Medio Oriente y África), de colectividades gitanas y de grupos armenios. Asimismo, en las últimas décadas se produjo una inmigración sostenida de inmigrantes de países limítrofes y de otros de América Latina –bolivianos, paraguayos, peruanos, uruguayos y chilenos– (Inadi, 2006).

Más que una aceptación histórica de la diversidad, en el mismo Estado se reconoce actualmente que «los modos iniciales de conformación estatal se basan en la negación de la herencia indígena y afroamericana, y en una centralización de la identidad sobre la base de la hispanidad católica» (Inadi, 2006:99).

La idea de abrir el país a la inmigración europea, por parte de los grupos más liberales durante la era republicana, pretendió anular las raíces indígenas, africanas y mestizas de la población argentina. En este sentido, las políticas de población fueron fuertemente impregnadas por la valoración de lo europeo, como modelo no solamente cultural, económico o político, sino también por la presunta superioridad racial atribuida a los hombres de origen europeo (Margulis y Urresti, 1998). Se trató de una perspectiva eurocéntrica y

homogeneizadora que aplicó el concepto de «inasimilabilidad» a árabes, judíos, gitanos y armenios, y que supuso la incompatibilidad de la identidad argentina con estos nuevos rasgos identitarios (Inadi, 2006).

A finales del siglo XIX y como parte de las políticas de poblamiento, habían ocurrido algunos hechos históricos que tuvieron un efecto despoblador, como las expediciones bélicas contra las poblaciones indias que culminaron en la Campaña del Desierto y que diezmaron las naciones indígenas, al tiempo que incorporaron grandes extensiones a la jurisdicción nacional y a la explotación agropecuaria. Otros episodios despobladores fueron las batallas contra los caudillos del interior y la guerra del Paraguay, que, además de reducir a la población de ese país, cobró numerosas víctimas entre los vencedores, muchos de ellos mestizos, negros y mulatos que integraban los Ejércitos de la Triple Alianza.

Intelectuales considerados como inspiradores y constructores de la organización nacional fueron los ideólogos de los conceptos que hasta la actualidad conforman los imaginarios nacionales sobre la identidad; ellos son, entre otros, Sarmiento, Alberdi, Echeverría y Mitre. En una nota periodística, Sarmiento decía que los indios no solamente eran «incapaces de progreso», sino que afirmaba sentir «una invencible repugnancia» imposible de remediar y promovía su exterminio como «providencial y útil, sublime y grande», e incluso: «...se los debe exterminar sin ni siquiera perdonar al pequeño, que tiene ya el odio instintivo al hombre civilizado» (El Progreso, 27/9/1844; El Nacional, 25/11/1876).

A diferencia de los Estados Unidos, «los españoles de América Latina habían seguido un camino diferente de desarrollo, mezclándose con los indios, *una raza prehistórica servil*, para producir una población irredimiblemente inferior» (George Raid Andrews, *Los afro argentinos* de Buenos Aires, citado por Margulis y Urresti, 1998: 105). Ante esta situación, la única esperanza para la Argentina y para la región en su conjunto era la inmigración europea. A pesar de ser recordado por su vasta obra educativa como gobernador de la provincia de San Juan y como presidente de la Nación, Sarmiento creía que «la instrucción sola no sería suficiente para sacar a la Argentina de su barbarie; se requería una real infusión de genes blancos» (Margulis y Urresti, 1998:105).

Para Alberdi, a quien se atribuye la conocida frase «gobernar es poblar», la mejor constitución que convenía al desierto era aquélla que servía para hacerlo desaparecer. Sus ideas se orientaban hacia el pensamiento europeo de la época –imbuido de concepciones racistas– y sostenía que la población anglosajona actuaría como contraste para superar el espíritu negativo que provenía de la influencia hispánica y de la barbarie representada por indígenas, mestizos y criollos (Idem:101). Según Alberdi, «con tres millones de indígenas, cristianos y católicos, no realizarías la república ciertamente» (José Luis Romero, citado por Margulis y Urresti (1998:100). La población anglosajona «está identificada al vapor, al comercio y a la libertad, y nos será imposible radicar estas cosas entre nosotros sin la

cooperación activa de esa raza de progreso y de civilización». Estos conceptos nutrieron las ideas que desembocaron en la Campaña del desierto, la organización nacional y la política inmigratoria, ideas impregnadas de positivismo europeo y de biologismo darwinista que aportaron una concepción racista en la constitución nacional. Alberdi creía en la mezcla de razas y que la incorporación de inmigrantes y su mezcla con los nativos conduciría «al mejoramiento indefinido de la especie humana» (Alberdi, citado por Margullis y Urresti, 1998:105).

Años más tarde, José Ingenieros interpretaba la historia de la nacionalidad argentina como una lucha entre razas «superiores» e «inferiores», y establecía que la sociedad estaba integrada solamente por aquellos que presentaban homogeneidad social y cultural, y «unidad de civilización». Para el autor, los «restos de indígenas» se encontraban refugiados «en zonas que de hecho eran ajenas a la nacionalidad aun cuando habitasen su territorio político» (Ingenieros, citado por Schiffino, 2013:40). Los indios y negros son excluidos de esta identidad nacional en formación y según él: «todo lo que se haga a favor de las razas inferiores es anticientífico. A lo sumo se los podría proteger para que se extingan agradablemente» (Ingenieros, citado por Margullis y Urresti). Schiffino asegura que, ante esta exclusión, no hay en Ingenieros una intención integracionista de las poblaciones originarias (2013:42). El pensamiento de Ingenieros resultará clave al vincular las ideas sobre las razas con la cuestión social. La exclusión de los no integrables que constituirá la base de las muchedumbres urbanas, será determinante en su labor en el Servicio de Observación de Alienados de la Policía de Buenos Aires, lugar desde el cual establecerá los límites entre lo normal y lo patológico.

En suma, positivismo, biologismo y darwinismo social fueron los modelos ideológicos sobre los cuales se constituyó un mapa simbólico que sigue influyendo en los fenómenos discriminatorios del presente; el mismo mapa que, según Margullis y Urresti, pesa sobre nuestros «negros» actuales, los «cabecitas negras», los «bolitas», aquellos que provienen de la migración interior, limítrofe y latinoamericana, y portan en el cuerpo las señales de su origen mestizo (1998:121).

Alejandro Grimson en su artículo «Nuevas xenofobias, nuevas políticas étnicas en Argentina» (2006), relata que en los años noventa se anunciaba el ingreso de nuevas oleadas de inmigrantes a la Argentina, y aunque el fenómeno se comparaba con aquellas grandes oleadas migratorias de fines del siglo XIX, la de entonces se componía de inmigrantes de Bolivia, Paraguay y Perú, y con su ingreso, se anunciaba también el aumento de las tasas de desocupación y de delincuencia, como si se tratara de una profecía de José Ingenieros. La tesis principal de Grimson es la ocurrencia del pasaje de un régimen de *invisibilización* a otro de *hipervisibilización* de la etnicidad en los noventa porque durante gran parte del siglo XX se había promovido la idea de que Argentina era un país «sin negros» y

«sin indios», y se estigmatizó a la población con ascendencia indígena que llegaba a la capital del país, sintetizando las diferencias étnicas en una identidad de clase. Entonces se desmarcó a los migrantes del interior del país y de los países limítrofes de sus ascendencias específicas, para incorporarlas a la industrialización y al peronismo, como «cabecitas negras»; así, los pobres comenzaron a ser llamados «negros», de una manera distinta a los negros estadounidenses o brasileños, ya que no contaban con ascendencia africana.

El régimen de *hipervisibilización* de las diferencias que operó en los noventa coincidió con un nuevo impulso global a las políticas multiculturales, con la incorporación del principio de multiculturalidad en la Constitución Nacional de 1994, con la promulgación de normas similares en varios Estados latinoamericanos y con el debate internacional en torno del reconocimiento de la diversidad. En este contexto, las agencias internacionales promovieron el fortalecimiento de los denominados *grupos étnicos* tradicionalmente no reconocidos por los Estados.

El relato nacional argentino sostenía el principio del *crisol de razas*, pero dicho crisol era de las razas sólo europeas, mientras que en el Brasil el principio de *democracia racial* afirmaba la conjunción entre las razas blanca, indígena y africana. La concepción porteña aplastante de que «los argentinos descienden de los barcos» invisibilizó las versiones populares de una nacionalidad cruzada por lo indígena, que sí estaba presente en las provincias del país. Frente a esta idea, tanto los estudiosos sobre el tema como el movimiento afrodescendiente argentino sobrepondrán, ya en el presente siglo, la afirmación de que ellos «también vinieron en los barcos», como personas esclavizadas (Geler, 2008; Notas de campo de los autores, noviembre de 2015).

Grimson afirma que el proyecto de argentinización y de homogeneización cultural fue simultáneo con el de construcción del Estado-nación moderno (1880-1930), e implicó que la etnicidad no se constituyera en un lenguaje político relevante. Según Briones y Segato, a través de un proceso de *desetnicización*, «la nación se constituyó como la gran antagonista de las minorías» y era necesario desplazarse de las categorías de origen para ejercer la ciudadanía plena (citadas por Grimson, 2006:3). La presión del Estado para que la Nación se comportase como una unidad étnica e hiciese efectiva su capacidad de inclusión social, implicó que toda diferenciación resultara negativa o fuera invisibilizada. La etnicidad era un idioma político prohibido o, al menos, desalentado.

Según Briones, las operaciones racistas en Argentina no tienen equivalencias con las construcciones racistas o de negritud en otras partes del mundo: tal es el caso del mencionado «cabecita negra» (Grimson, 2006), fórmula *estigmatizante* que surge cuando, en los años treinta, se inicia el proceso de industrialización por sustitución de importaciones y se producen importantes flujos de migración de las provincias hacia la capital; es la manera en que las clases alta y media de las ciudades califican a la población migrante. Los pobres

en Argentina son los «cabecitas negras», o simplemente «los negros». Se trata de una categorización racista que se produjo en función de una operación política, ya que los obreros-morenos-provincianos se sintetizaron en la identidad política del peronismo. En la categoría «cabecita negra» se encontraba el matiz político que organizaba el antagonismo casi racista entre porteños y provincianos, donde «ser negro era ser peronista y viceversa» (Ratier, 1971:13). La incorporación de migrantes internos al proceso de industrialización y la creación de una política social que institucionalizó los sindicatos ubica al «cabecita negra» como un factor de poder, que, según Ratier, contribuye a que en cierto sector de la burguesía el malestar se traduzca en «odio de clase» (1971:15); es decir, es el ascenso de una clase social sin prestigio lo que parece generar rechazo y discriminación, y no su permanencia en los márgenes.

Siguiendo con el análisis sobre la inmigración en los noventa, lo que realmente ocurrió fue que la migración de los países limítrofes se desplazó desde zonas de frontera hacia los centros urbanos más importantes y, en los años ochenta y noventa, los nuevos inmigrantes se concentraron en el área de Buenos Aires. En los mismos años, disminuyó la cantidad de uruguayos y chilenos, y aumentó la de bolivianos, los que a fines de los noventa constituían cerca de un millón de personas. Los «negros» y los pobres son interpelados como «bolivianos», en un proceso de extranjerización de la exclusión; estos últimos ocupan la jerarquía más baja en los imaginarios de jerarquías étnicas en la Argentina. Mientras en los años noventa se había construido un discurso oficial xenófobo que atribuía a los migrantes la responsabilidad de los problemas de desocupación e inseguridad, la crisis de 2002 expuso de tal manera el carácter estructural de dichos problemas, que el discurso xenofóbico perdió efectividad; paralelamente, las percepciones sobre los migrantes también habían cambiado y se volvieron, al menos durante un tiempo, si no más favorables, sí menos restrictivas y *estigmatizantes* (Grimson, 2006). La discriminación étnica, tras la crisis, había dejado de tener la relevancia que tuvo en los noventa. Se habría producido un cambio en el imaginario social de la Argentina sobre sí misma, que modificó la forma de relación con los migrantes. El discurso oficial se desplazó hacia la idea de ser «un país normal».

Laura Segato (2010), analiza el problema del racismo, particularmente en Argentina y Brasil, y se refiere a su *invisibilización* y a las dificultades para abordar la temática como tal; según ella, la raza es el punto ciego del discurso latinoamericano sobre la otredad porque el dato racial es siempre impreciso. «Al continente le cuesta hablar del color de la piel y de los trazos físicos de sus mayorías»; lo que aflora es la no-blancura, los sujetos se describen sin etnicidad, sin historia, sin cultura, la raza se muestra esquiva, se evade de ser nombrada; «sólo se revela en los relatos testimoniales del encarcelamiento y la justificación» (Segato, 2010:18). Al contrario de lo que propone Grimson, para quien los

procesos de visibilización son parte de los discursos xenofóbicos o racistas, Segato se refiere a la necesidad de «nombrar la raza», como estrategia de lucha y de descolonización (2010:25). Aunque los llamados populismos latinoamericanos otorgaron a los sectores populares categorías de auto representación y reconocimiento, asociando raza, clase y partido político, y forjaron nociones de pueblo, las mismas no permanecieron como categorías de representación colectiva con cohesión y consistencia (Segato, 2010:25).

La misma dificultad para nombrar la raza ha sido identificada en un estudio sobre políticas públicas en la Unión Europea y, en particular, en Francia, donde el concepto de racismo fue sustituido por el de discriminación. Esto tiene como consecuencia dificultades en el reconocimiento y la medición de los problemas de discriminación debidas al origen étnico o racial (Margulis y Urresti, 1998:100).

### **La emergencia de un cambio de paradigma**

La ampliación del campo de interlocución coincide con la emergencia del problema de la discriminación como tema de debate y eje de demandas ciudadanas en el espacio público, como objeto de políticas estatales, y, desde lo discursivo, como espacio de convergencia para la configuración de nuevas identidades político-sociales, sustentadas en la reivindicación de la diversidad (Montero, 2009: 17). En un trabajo del Inadi, que analiza la cuestión de la discriminación y el papel del Estado como actor principal de la problematización y consiguiente toma de posición política, Montero ubica el momento histórico y el contexto sin los cuales sería imposible la comprensión del proceso. Sitúa, además, las políticas contra la discriminación —en el marco de una concepción política de la ciudadanía y de la ampliación de los derechos que se produjeron en el contexto regional del Mercosur— como parte de procesos de *resignificación* más generales de la relación entre Estado y sociedad civil, tras la recuperación de la democracia, porque posibilita la consagración de los derechos políticos y sociales que inciden en las políticas públicas (Montero, 2009: 26-27). Es en este contexto que se sancionan las primeras leyes antidiscriminatorias en el Mercosur y, particularmente en el caso argentino, la Ley 23.592 de 1998.

La aparición de la «cuestión de la diferencia» contribuyó a legitimar a los nuevos movimientos sociales, representados por las identidades de género, raciales y étnicas «en un medio que se empeñaba en reducir la identidad política a la identidad de clase» (Arditi, 2000, citado por Montero, 2009: 29). En América Latina, varios son los movimientos y procesos políticos que pusieron a la cuestión étnica en un lugar importante del debate político y social; por ejemplo, el levantamiento indígena en Ecuador en 1990 y la acción armada del Ejército Zapatista de Liberación Nacional en México en 1994, entre otros, se produjeron en contextos de profundización de las políticas de ajuste estructural.

En lo jurídico, lo más importante y esclarecedor de los procesos que participan en ese momento fue el impacto de la emergencia del paradigma de la diferencia, porque el Estado garantiza a todos su libre afirmación y desarrollo, prescribiendo igual respeto y tratamiento, «sobre cuya concreción y especificidad funda su sentimiento de autonomía frente a los demás» (Ferrajoli, 2004, citado por Montero, 2009).

Las innovaciones normativas e institucionales se expresaron de varias formas. En primer lugar, la Constitución otorgó jerarquía constitucional a los tratados internacionales de Derechos Humanos y al principio de la valoración de la diferencia. El artículo 43 de la misma garantiza derechos de amparo contra cualquier forma de discriminación y el artículo 75, que establece las atribuciones del Congreso, ordena: reconocer la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas argentinos; garantizar el respeto a su identidad y el derecho a una educación bilingüe e intercultural; reconocimiento a la personería jurídica de sus comunidades; y posesión y propiedad comunitarias de las tierras que tradicionalmente han ocupado (Constitución Nacional, 1994).

El mandato constitucional da origen al establecimiento de interdicciones a la discriminación y al diseño de acciones positivas para la eliminación de desigualdades injustas. Se resignifica la apelación al principio de igualdad en nombre de la no discriminación; el Estado, así mismo, reconoce que debe tratar a los desiguales mediante *acciones positivas* para compensar las asimetrías estructurales que son causa de discriminación.

El cambio de paradigma habilitó en la región, entre otros procesos, la constitución de instituciones dedicadas a las políticas contra la discriminación. En el caso de Argentina, se trató de la creación del Inadi en 1995; un diseño institucional semejante se produjo en Uruguay, mientras en otros países se constituyeron organismos de políticas antidiscriminatorias sectoriales, como secretarías especiales de promoción racial, secretarías de la mujer, secretarías de derechos humanos, entre otras.

Pero lo más relevante de esta transformación fue el pasaje de un Estado neutral ante las diferencias, a un Estado que introdujo el derecho internacional y el reconocimiento de las diferencias como condición misma de su identidad. El principio que le había asegurado consistencia, esto es, la unidad entre nación, cultura y política, se desvaneció ante las transformaciones que debió asumir, en un contexto de cambios políticos y discursivos en el ámbito internacional, y de realidades y demandas que se hicieron sentir en el ámbito nacional, como las derivadas de los atentados a la Embajada de Israel y a la sede de la mutualista judía en 1994 (Gellner, 2001).

Estos cambios serán graduales, y no tendrán expresión hasta el inicio del siglo XXI con la emergencia de un nuevo ciclo político que se caracterizará en gran parte por la lucha contra la pobreza y la promoción de la igualdad. Nuevos actores buscarán recomponer las relaciones Estado-sociedad y se gestarán discursos poniendo énfasis en la llamada

«ciudadanía regional». Argentina, inspirada en los compromisos asumidos en la Conferencia de Durban del 2001<sup>1</sup> y en los proyectos políticos de países como Bolivia y Ecuador, se propuso impulsar la igualdad política y social de los pueblos, así como establecer políticas interculturales para luchar contra la discriminación y el racismo.

### **Hacia la visibilización y problematización del racismo**

Frente a un proceso de negación histórica y sostenida, el Estado argentino inició en la última década la incorporación del concepto de racismo en su política institucional. Un primer elemento fue el diagnóstico sobre discriminación y racismo, pero fundamentalmente el *Mapa de la discriminación* (Inadi, 2014), que analiza las representaciones y percepciones sobre la discriminación en la sociedad, las experiencias en torno a las prácticas discriminatorias y hace consideraciones relativas a la función que debe cumplir el Estado frente a la discriminación. El diagnóstico incorpora el análisis sobre las «alteraciones de conductas, creencias y representaciones sociales naturalizadas en el comportamiento cotidiano de las personas, poniendo en duda certezas o criterios de 'normalidad'...» (Inadi, 2014: 23).

El concepto de discriminación incorpora diversos grupos de discriminados, orígenes, tipos y motivos de discriminación, tales como nivel socioeconómico, obesidad, migración, VIH-Sida, orientación sexual, discapacidad, color de piel, pueblos indígenas, género, adultos mayores, religión, estado de salud, niños, niñas y jóvenes, entre los cuales se observan indicadores de racismo. El estudio menciona que el 85 por ciento de las personas en el país asigna una alta o mediana importancia a la discriminación; y 87 de cada 100 personas percibe que se discrimina mucho o bastante, con mayor proporción entre las personas de alto nivel educativo, así como entre los jóvenes y entre las mujeres. El hecho de que la percepción de discriminación disminuya entre las personas de mayor edad ha sido considerado como un indicador de que la discriminación es una «cuestión epocal», al haber logrado una mayor visibilidad en los últimos años por efecto de la democratización. También adquiere dimensiones regionales, al ser las zonas del norte del país y también la región Patagónica, donde las percepciones acerca de los niveles de discriminación son más elevadas (Inadi, 2014).

El racismo de las formas de discriminación se visualiza cuando se considera a los grupos que la sufren. 85 de cada 100 personas en Argentina considera que se discrimina mucho o bastante a las personas pobres, y 71 de cada 100 percibe lo mismo acerca de los migrantes de países vecinos. Los niveles de percepción sobre la discriminación hacia

<sup>1</sup> Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia del año 2001 en Durban, SudÁfrica.

afrodescendientes y pueblos indígenas se ubican en un lugar inferior, aunque no poco importante: en el 57 y el 54 por ciento respectivamente (Inadi, 2014).

El trabajo mencionado analiza también los colectivos discriminados, entre ellos los migrantes, y reconoce «la estigmatización e infravaloración de todo aquello relacionado con lo nativo y lo latinoamericano» (Inadi, 2014:41). En efecto, la persistencia de imaginarios *estigmatizantes* se visualiza porque el 33 por ciento de la población le otorga a la frase «la Argentina debe ser solo para los argentinos» un peso significativo a la identidad nacional. La otra frase, «La Argentina debería ser solo para los/las argentinos/as, y por eso deberían limitar el ingreso de inmigrantes» fue expresada afirmativamente por el 32,6 por ciento del promedio general. También es elevada la adhesión a la idea según la cual los trabajadores que vienen de otros países les quitan posibilidades a los trabajadores argentinos, siendo el 41,1 por ciento del total nacional y de 55,6 por ciento en el Noreste del país (Inadi, 2014: 42).

En el ámbito de la discriminación hacia los pueblos indígenas, es llamativa la proporción de personas que se muestran aún de acuerdo con el proyecto de homogeneización cultural que quedó instalado en el proceso de formación del Estado-Nación: 33.4 por ciento de la población nacional acuerda con la idea de que «las comunidades indígenas deberían hacer un mayor esfuerzo de integración a la cultura general», y esta adhesión aumenta en las regiones con mayor población indígena: al 54,3 por ciento en el Noreste, al 48 por ciento en el Noroeste, y al 43,8 por ciento en la Patagonia (Inadi, 2014: 44).

Con respecto a los afrodescendientes, la consulta presenta un preocupante 72 por ciento de representaciones negativas. Cuando se preguntó por las experiencias de discriminación sufridas en primera persona o presenciadas, el 33 por ciento de la media nacional dice haber sufrido o presenciado un acto de discriminación. Pero la mayor experiencia de discriminación, tanto presenciada como sufrida es la relacionada a la socioeconómica; se trata de «el principal factor de reconocimiento de la discriminación en tanto desigualdad social» (Inadi, 2014:66).

El Inadi constituyó la categoría *racismo estructural* que «... alude al constructo que configura tipos combinados de discriminación por nacionalidad, nivel socioeconómico, color de piel, lugar de origen y pueblos indígenas» (Inadi, 2014:127). Las personas que sufrieron racismo estructural conforman un 35 por ciento de la población. Un hecho importante es que, mientras en la mayor parte de las regiones del país el nivel socioeconómico es el principal componente de la misma, en el Área Metropolitana de Buenos Aires que incluye la Capital y el conurbano, la nacionalidad y el color de piel son los primeros componentes de la discriminación, por encima de la pobreza.

El hallazgo del fenómeno racial vinculado a la pobreza, que remite a modos determinados de representación social de los sectores populares, parece ser un hecho relativamente nuevo para los funcionarios estatales, porque orientaron sus primeros esfuerzos a la lucha por la diversidad de género. Cabe afirmar que el combate a la discriminación como eje transversal global, que incluye la protección a diversos grupos y colectivos sociales, se concibe como pertinente en una sociedad como la argentina, que, dada su diversidad, plantea diversas demandas, a diferencia de otros países, que —como Ecuador o Bolivia— estarían más centrados en la lucha específica contra el racismo:

Argentina como que tiene una mirada sobre discriminación, xenofobia y racismo bastante amplia en cuanto a los grupos discriminados. Esto obedece, me parece, a tener un país bastante diverso, donde hay distintas problemáticas regionales, donde hay distintos sectores en pugna por instalar sus temáticas... (Funcionaria).

Podríamos preguntarnos si el hecho de que —a través de documentos y planes de acción— la institución haya ubicado en un plano de igualdad al racismo con otras formas de discriminación habría contribuido en parte a su invisibilización durante los años en los que su tratamiento no fue prioritario en las políticas públicas. No obstante, en las representaciones de los funcionarios, la posibilidad de articular colectivos sociales como personas gays o lesbianas, y de incidir en un proceso de democratización de las relaciones sociales, habría significado que las nociones de discriminación e igualdad se instalaran en la conciencia colectiva, una conciencia —como se ha visto en las cifras— potencialmente activada por el hecho de haber vivido experiencias discriminatorias:

... hoy en día la mayoría de las personas dice haber sido objetivo, haber presenciado o haber vivido en carne propia un hecho discriminatorio, y esto indica a las claras que hay una conciencia colectiva de la discriminación, no tanto de la xenofobia, porque todavía hay muchos prejuicios en cuanto a que los migrantes nos vienen a robar el trabajo, los migrantes vienen a tener a sus hijos en los hospitales públicos, todo un tipo de construcciones xenofóbicas que se hacen... (Funcionaria).

La conciencia de la *discriminación* se habría instalado en el imaginario social, pero la misma no implica que necesariamente se trata de una sensibilidad hacia la xenofobia o hacia formas de racismo, ya que continúan habiendo colectivos históricamente estigmatizados, como los «negros», los «indios», los africanos y afrodescendientes, y los inmigrantes.

La invisibilidad del racismo constituye un fuerte desafío para una pedagogía contra la discriminación por parte del Estado; por eso, los programas de sensibilización llevados a cabo apuntan a resignificar y «redescubrir» el problema en la sociedad argentina.

Hay una *resignificación* de los sentidos y es bueno que eso haya (...) también la Argentina está experimentando una suerte de mirada de segregación racista, ¿no? que hace a una configuración de ese otro, de esos otros, en un espacio, que hace tiempo no se veía (...). Es necesario tener esta mirada de resignificación de agenda, y más que de resignificación de agenda, yo diría de detección de estos nuevos tipos de racismo y que a nosotros nos preocupa mucho, y ahí donde se configura la violencia institucional también (...) los llamados «negritos» o «cabeza». Y es como un arquetipo, ¿no? Un prototipo de ser persona, joven, peligrosa, pobre, si es morocho peor... (una cuestión) racista, más que étnica, racista, como práctica (Funcionaria).

Sorprende el actual reconocimiento de un racismo ya antiguo, pero que se resignifica como «nuevo» en voces del Estado y de las élites políticas, mediáticas y académicas. Aparece una nueva imagen del Estado, que trata de reconstruir sus relaciones con la sociedad, no solo aceptando la existencia del racismo como problema, sino aceptando la visión racial de la pobreza. Las manifestaciones de exclusión, discriminación y rechazo se dirigen a grupos o a integrantes de esos grupos que poseen rasgos corporales propios del mestizaje en América Latina: un origen migratorio, provienen de países limítrofes o de provincias del interior, tienen una ubicación desventajosa en las posiciones de clase y presentan formas culturales vinculadas con su origen migratorio, la pobreza y la marginación urbana; una «heteroglosia». Es decir, una discriminación sustentada en el cuerpo, en la clase, en la cultura y en la extranjerización a través de la inferioridad y subordinación histórica (Margulis, 1998:47).

Este proceso es parte de un proceso político e ideológico mediante el cual las élites y el poder estatal han subordinado racialmente a las identidades o etnicidades supuestamente «inferiores», muchas veces asociadas a las clases trabajadoras (Cervone y Rivera, 1999). Históricamente, la noción moderna de raza no tuvo inicialmente significación nacional, sino de clase, ya que se trataba de representar la desigualdad de las clases como una desigualdad natural. El origen de esta noción es doble: por un lado, consistió en la representación de la aristocracia como raza superior, cuya continuidad quedaba asegurada por la herencia; y por el otro, en la representación esclavista de las razas consideradas como inferiores «predestinadas desde siempre a la servidumbre e incapaces de civilización autónoma» (Balibar y Wallerstein, 1998:318). La noción de raza se *etnificó* posteriormente para adaptarse al fenómeno nacionalista. Pero la relación entre el racismo y la lucha de clases expresa, sobre todo, su determinación política.

La tipificación racial de las clases sociales no podía dejar de ser un elemento de tensión para un Estado que busca articular la idea de pueblo. Este tipo de articulación ha sido denominada como populista, por parte de diversos analistas (entre ellos, Laclau, 2005), en la que «tiene que prevalecer una relación equivalencial entre una pluralidad de demandas

sociales, que pone en juego la figura del pueblo y establece una frontera antagónica entre un 'nosotros el pueblo argentino' y un 'ellos los enemigos del pueblo argentino'» (Biglieri y Perelló, 2007: 25). Para esta construcción discursiva, los grupos o sectores discriminados están incluidos en el pueblo, son parte del mismo, e incluso integran la «Patria grande» donde no hay lugar para un discurso racista o discriminador. En este nuevo contexto, la articulación, la inclusión y la noción de igualdad resultan centrales para la estrategia del Estado contra la discriminación.

### **Las (nuevas) estrategias contra el racismo y la discriminación en Argentina**

A raíz de los compromisos adquiridos por el Estado argentino en la Conferencia Mundial contra el Racismo, de Durban en 2001,<sup>2</sup> se establecieron posteriormente los lineamientos de la agenda de lucha contra el racismo.<sup>3</sup> La percepción que prevalece entre los funcionarios de la institución responsable de cumplir con estos compromisos es que el país fue, sino el único, uno de los pocos que elaboró un Plan nacional, un mandato de aquella conferencia. Parte del Plan fueron las propuestas que abordaban la reforma de la ley contra la discriminación —la 23.592—, promulgada en 1988 y la adecuación de la normativa interna con el fin de detectar toda ley discriminatoria para adecuarla a la Constitución y a las convenciones internacionales firmadas por el Estado así como propuestas diversas de amplio espectro en el campo de los derechos humanos (Inadi, 2006:327).<sup>4</sup> Como puede observarse, se trataba de la inclusión de una diversidad de políticas que aspiraban, por un lado, proteger y regular bienes públicos y garantizar el acceso universal a los mismos, y, por el otro, asegurar derechos a colectivos particulares que habían sido postergados junto con los del conjunto de la ciudadanía. Se trataba del establecimiento de todo un ideario de derechos políticos, sociales y culturales, que en parte fueron los ejes de gobierno durante el periodo analizado.

No obstante, al poner el tema del racismo junto a otras necesidades y demandas sociales, y teniendo en cuenta el déficit de reconocimiento social, se perdió, a nuestro entender, el lugar relativo en la agenda. El Plan nacional contra la discriminación fue enviado para el conocimiento del Poder Ejecutivo y devuelto con la declaración de Decreto

<sup>2</sup> En [http://www.un.org/es/events/pastevents/cmcr/durban\\_sp.pdf](http://www.un.org/es/events/pastevents/cmcr/durban_sp.pdf) (Consultado el 28 de diciembre de 2015).

<sup>3</sup> A través del Plan Nacional contra la Discriminación, en el año 2005.

<sup>4</sup> Entre los cambios legislativos se propuso establecer medidas de amplio espectro, relacionadas con: la discriminación en el empleo, la suspensión de los desalojos de las comunidades indígenas, la protección del patrimonio arqueológico, la defensa de derechos sexuales y reproductivos, una ley penal que introduzca la figura de trata y tráfico de personas, y una veintena de propuestas de ley que incluyen violencia doméstica, protección a refugiados, a la diversidad religiosa, al agua, el gas y la energía eléctrica como bienes públicos, entre muchas otras (Inadi, 2006: 321-325).

presidencial 1086/2005, que lo validó como el instrumento adecuado para hacer cumplir las obligaciones asumidas por el Estado argentino. El contenido del Decreto:

Que rige en la República Argentina un plexo de normas de derechos humanos y de instrumentos internacionales universales y regionales en la materia, a los que nuestro país ha reconocido jerarquía constitucional o supra legal. Que la promoción y la protección de los derechos humanos es un pilar fundamental de la actual gestión de gobierno y forma parte de la consolidación del Estado de derecho y de la gobernabilidad democrática (Plan Nacional contra la Discriminación, Decreto 2086/2005).

El Plan contra la discriminación se inscribió en una política general que tuvo como marco los principios de los derechos humanos, adoptados como política de Estado.

### **«Con intereses distintos»: de la articulación de demandas a la desvinculación de los actores sociales**

El Plan de acción contra la discriminación trató, desde el inicio, de incorporar a funcionarios de distintas instancias de gobierno y grupos organizados de la sociedad civil en un ejercicio de investigación que incluyó a sectores victimizados, sus representantes o áreas sociales o políticas vinculadas a la discriminación (Inadi, 2006: 396). De manera que la participación y la demanda social aparecen, en el discurso de los funcionarios, estrechamente vinculadas con los orígenes de la institución y con la formación programática:

Hay una sociedad que ha pedido que ese Inadi sea realmente fuerte, que tenga este reconocimiento social, y que tenga esta presencia en cada uno de los estamentos del Estado (...) Lo que los une (a los programas) es el diálogo permanente con la sociedad civil. Los programas se fueron formando en relación con la sociedad civil. No fueron programados de manera abstracta. Fue porque se acercaron miembros de la sociedad civil y se crearon los programas (Funcionaria 1).

El Plan contra la discriminación resulta entonces de un amplio proceso participativo que condujo a la constitución de un Foro permanente de seguimiento y evaluación, que supervisaría la aplicación de las políticas. El Foro Permanente de seguimiento y supervisión del Plan Nacional estaba conformado por las áreas etaria, étnico nacional, género, identidad sexual, religión, migrantes y refugiados, necesidades especiales, político-ideológicas y situaciones particulares (Inadi, 2006: 363). Pero el carácter de instancia de supervisión del Foro parece haber perdido centralidad con el tiempo porque, en el año 2009, un informe de gestión afirmaba que la relación con la sociedad civil se había establecido en torno a la gestión participativa, la articulación ciudadana y la capacitación.

Para que un tema sea incluido en agenda, debe adquirir carácter de issue, una cuestión o asunto controvertido y polémico, lo suficientemente conflictivo, como para ganar atención y convertirse en tema de interés para el gobierno. No obstante, los avances realizados, en el caso estudiado, el acercamiento de la sociedad civil a la gestión estatal habría implicado cierta conflictividad, que llevó a reemplazar –tras una intervención institucional– la participación social por la conformación de áreas temáticas:

Las áreas tratan de alejarse de esta contingencia. Por eso había más afros, más migrantes y no tanto comunidades... El área debería determinar que el racismo está por debajo (...) dentro de las áreas se nuclearon los programas que venían trabajando temas de interculturalidad como pueblos indígenas, afrodescendientes y migrantes. Entonces estaba uno, que medio se desarmó, que era de comunidades, que englobaba también genocidio, que tenía que ver con comunidad judía, armenia y árabe.

E: ¿Por qué se desarmó?

Se desarmó porque fue, primero que tenían quizá intereses distintos, y muchos integrantes que tampoco había, por ejemplo, un referente por comunidad, por ejemplo, no es que eran una cantidad, entonces algunos se fueron a otras áreas de trabajo, no tenía mucho sentido que se juntara comunidad armenia y árabe musulmana (Funcionaria 2).

La diversidad de intereses entre las colectividades habría conllevado la desarticulación de una de las áreas. Otro de los espacios creados, el de diversidad religiosa, parece haber tenido el mismo destino, la desagregación y la desarticulación:<sup>5</sup>

Entonces comunidades musulmanas se pusieron con ese otro programa, que era como más pertinente. Igual ahora su referente, bueno, cambió de trabajo y se desintegró también, pero duró más de dos años; esa mesa era interesante tenía, nucleaba, intereses religiosos como de trece espacios. Trece digo (por decir un número), pero digamos que éramos varios, musulmanes, protestantes, cristianos, metodistas, católicos.

E: ¿No había conflictos en la mesa?

No, porque eran todas personas que venían trabajando la temática de la diversidad religiosa... lo que los unía a todos era trabajar desde los derechos humanos y nadie se metió con temas de contenidos confesionales. No había debate. Se trabajaba desde la promoción de los derechos humanos. Que fue lo que los convocaba.

Diversidad de intereses y diversidades religiosas, al parecer, no pudieron ser incorporadas a la gestión por su misma diferenciación, como si en el interior de la institución

<sup>5</sup> «Desarticulación de los foros del Inadi»: Desde el mes de septiembre 2011, Inadi desarticuló los foros, por lo tanto, seguiremos trabajando de forma independiente, intentando mantener el diálogo con el instituto, luchando por nuestros derechos y por un Estado que los cumpla y nos los garantice (Foro de la Diversidad sexual de Chubut, <http://gaypuertomadryn.blogspot.com.ar/2012/03/desarticulacion-de-los-foros-de-inadi.html>).

que las cobijara no hubiera sido posible la tramitación de las diferencias. Más allá de las razones específicas que llevaran a la disolución de las instancias de participación, la institución parece haber sufrido los efectos de una ideología que refleja las contradicciones del proyecto multicultural, planteadas por Žižek, al intentar, primero, una participación concreta de actores diversos, para adoptar, después, una forma de articulación más bien simbólica:

La «tolerancia» liberal excusa al Otro folclórico, privado de su sustancia (como la multiplicidad de «comidas étnicas» en una megalópolis contemporánea), pero denuncia a cualquier Otro «real» por su «fundamentalismo», dado que el núcleo de la Otridad está en la regulación de su goce... (Žižek, 1998:13).

Pero también hay que reconocer que, para que un problema se haga público, es necesario que tenga conexión con las valoraciones y perspectivas de los ciudadanos, que supere los escollos de cualquier polémica y se vuelva aceptable para (casi) todos, a fin de conducir a una determinación gubernamental (Aguilar, 2003 citado por López Leyva, 2012: 165); por lo cual, la presencia sostenida del conflicto podría resultar un obstáculo a la gestión institucional.

La perspectiva de derechos humanos constituye una plataforma simbólica que contiene a las particularidades de los participantes de la política institucional y le posibilita al Estado asumir posiciones más generales y universalistas, que impulsen políticas viables. El Estado atiende a las diversidades, pero al parecer, no puede contener en su interior, las particularidades y contradicciones entre los distintos participantes, en sus expresiones concretas. Que el Estado trabaje por la diversidad implica entonces asumir una posición universalista que contenga las expectativas de la mayoría de los ciudadanos; no es posible, al parecer, trabajar por la diversidad mediante el uno a uno, por lo cual resulta suficiente y necesario un criterio de representatividad abstracto, que reemplace a la representación propiamente dicha:

... la idea era que justamente el área pudiera ser representativa de las mil comunidades culturales que hay y étnicas, no había la comunidad coreana o japonesa, china. Que no fuera uno a uno, justamente que fuera representativa y no representante de cada una. Que se pueda problematizar el racismo, por qué los atraviesa, qué tienen en común. Qué relación hay con la xenofobia (Funcionaria 2).

Lamborghini y Frigerio, en su evaluación sobre los avances y limitaciones del activismo negro en Argentina y su relación con el Inadi, afirman que el lugar de los representantes

afrodescendientes en el organismo, «no implica su propulsión como agentes vinculados en instancias internacionales de discusión y planeamiento de políticas hacia los afrodescendientes», y que eventos importantes como la Conferencia de Examen de Durban en abril de 2009, contó con la participación de funcionarios, «pero no con la de los afrodescendientes vinculados a la institución» (2010: 156).

En una lectura simple, derechos humanos y universalismo –como oposición al particularismo de los grupos– aparecen como la salida política para la valoración de la diversidad, explícita en la lucha del Estado contra la discriminación. Una diversidad que incluya a todos, y no solamente a los miembros de un foro.

Nos preguntamos si el Estado no habría incurrido, en una cierta manera, en una nueva negación de la otredad, al intentar articular la diversidad sobre la abstracción de las diferencias. Lo que en un inicio se entendió como un dispositivo estatal que propone la representación concreta de los grupos discriminados en la institución, a modo de gestión participativa, se apartó de las particularidades de aquéllos para dar lugar a la conformación de «áreas», conformadas según un modelo tradicional –weberiano– de organización.

Desde un análisis de la administración pública, Cunill Grau (2008) ha llamado la atención sobre fallas de instituciones que, debido a factores tales como las reglas homogéneas, les impide atender la diversidad.

Desde la filosofía política hay que ser cautos, incluso escépticos, con respecto a los lenguajes universalistas, ya que en ellos se desenvuelve la distancia entre teoría y práctica, entre principios y consecuencias, entre lo cognitivo y lo performativo, y podríamos agregar, entre lo simbólico y lo real (Balibar 2007).

### **El racismo es nuestra mirada**

Michel Wieviorka (1992) refiere que teóricos como Tocqueville y Weber, desde lugares y posiciones académicas distintas, encontraron que el racismo de los blancos hacia los negros en Estados Unidos estaba emparentado, más con relaciones imaginarias de cercanía e igualdad y con la posibilidad de obtener cierto honor para sí mismos a partir de la descalificación de los negros, que con características reales de estos últimos que justificaran la discriminación racial.

Con una idea similar, el Estado argentino se propuso sacar a la luz la cuestión del racismo invisibilizado hasta el momento e instalarlo como un problema, por primera vez ante la sociedad, a través de un proceso educativo:

Entonces la prioridad desde la Campaña (contra el racismo) es volver a problematizarlo, volver a abrir la temática, volver a visibilizarla y generar una mirada crítica. El afiche que pregunta dónde está el racismo es como una especie de «Dónde está Wali», donde uno

puede ver la gráfica y tratar de encontrar el racismo en esa gráfica; nuestro juego, hay que ver si sale, ¿no?, hay un montón de figuras representadas en esa gráfica, representada la diversidad: hay gente indígena, personas en situación de calle, inmigrantes, diversidad religiosa, están todos los temas atravesados. La idea es ver qué pasa, si la gente identifica al racismo como la pertenencia a un grupo históricamente vulnerado víctima del racismo, o puede ver, hacer la búsqueda que el racismo es nuestra mirada y ver que, al pertenecer a un grupo, una persona puede ser víctima de prácticas sociales discriminatorias o incluso de la discriminación desde la mirada del espectador (Funcionaria 3).

La estrategia de sensibilización que se propone desplaza el eje de la discriminación desde la persona estigmatizada o discriminada, hacia el sujeto que discrimina. «La diferencia en sí deriva, por cierto, de la sociedad» y se profundiza en este principio (Goffman, 2006:143). La reflexión, que se desprende del ejercicio mencionado, asume que el racismo se encuentra en el ojo del observador, en palabras de la funcionaria, en nuestra propia mirada. El racismo se instala, desde la perspectiva de los actores estatales, como construcción social, por un lado, y como fenómeno unilateral, por el otro; que no está sujeto a los comportamientos y características de los sujetos discriminados. Así, el Inadi afirma que:

... las prácticas sociales discriminatorias no se explican por ninguna característica que posea la víctima de dichas prácticas, sino por las características del grupo social, sociedad o Estado que lleva a cabo el proceso discriminatorio (Inadi, 2014: 41).

Con ese enfoque se analizan los libros de texto escolares, a fin de «identificar los contenidos, textuales e iconográficos, que contribuyan a crear estereotipos y prejuicios sobre los grupos históricamente vulnerados» (Inadi, 2014:11).

... hablar de la migración latinoamericana y contar cómo enriquece y hace a la construcción nacional, y no hablar que sigue estando «el salvaje», «el indio»; la mujer relegada al ámbito doméstico, eso, se ve mucho todavía en el manual... (Funcionaria 3).

El proyecto se presenta como política de Estado, con el objetivo de «generar una mirada crítica sobre el discurso hegemónico que ha tendido a invisibilizar la contribución de diversos grupos históricamente vulnerados en la construcción de nuestra ciudadanía» (Inadi, 2014:14). Se reconoce que el dispositivo escolar contribuyó históricamente a la conformación de una identidad nacional a través de la construcción de representaciones sobre un *nosotros* y los *otros*, como respuesta al debate nacional que tuvo lugar a fines del siglo XIX y principios del XX en torno a la fabricación de ciudadanos y a la necesidad de dar forma a una cultura común que legitimara al nuevo Estado sobre una población heterogénea. Paradójicamente, dicho discurso habría conformado un supuesto *nacionalismo*

*étnico*, que consideraba la identidad nacional sustentada sobre afinidades lingüísticas y raciales (Inadi, 2014:43).

La propuesta de cambio educativo contemplaba el compromiso de las editoriales de incorporar el enfoque de no-discriminación en los manuales escolares, condición sin la cual no podrían seguir distribuyéndose en las escuelas.

El desafío educativo del Estado en la lucha contra el racismo conlleva, entonces, un proceso de aculturación de la sociedad con los principios del reconocimiento y la no-discriminación, y la modificación de las estructuras mismas del pensamiento con respecto a la diferencia étnica, la diversidad sexual, o las discapacidades físicas, entre otras. Se trata de una perspectiva acorde con una concepción de los derechos humanos que parte del reconocimiento de las diferencias que existen entre las sociedades respecto de la dignidad humana, y considera que la extensión de la vigencia de los derechos debe atender las particularidades y los consensos desarrollados por las diferentes culturas a lo largo de su historia. La promoción de los derechos humanos se transforma entonces en una «cuidadosa traducción» y evita cualquier tipo de imposición (Krotz: 2008:13).

### **Algunos alcances y limitaciones del paradigma de los derechos humanos en las políticas contra el racismo y la discriminación**

Consideramos a los derechos humanos no solamente como un concepto político, sino también como una estrategia discursiva para significar un modo de relación entre el Estado y la sociedad, y como una dimensión de la construcción de hegemonía. Como estrategia discursiva, adquieren diversos sentidos según el modo en que se configuren las relaciones sociales y políticas en cada momento histórico. En la Argentina de los últimos años, una corriente de pensamiento, iniciada y representada por Laclau (1996), ha concebido a los derechos humanos como «significante vacío», es decir, como un significante que unifica una cadena de demandas parciales, asumiendo en sí una función hegemónica de carácter más general, que viene a representar a la totalidad de una diversidad de demandas parciales de carácter popular.

La importancia otorgada a los derechos en el Plan contra la Discriminación y en el discurso de los funcionarios de gobierno y de diversos actores estatales –desde la presidencia de Néstor Kirchner hasta el fin del periodo de gobierno de Cristina Kirchner–, conduce a reflexionar sobre el lugar de los derechos en ese momento histórico en particular. Como se expresa en el discurso de los funcionarios entrevistados, se trata de una *ampliación* de los derechos que superó lo previsto en el Plan elaborado en el año 2005, producto del compromiso del país tras la Declaración de Durban en 2001. Junto a la promulgación de diversas leyes, consideradas importantes, pero no suficientes, se estableció un proceso de difusión y de concientización respecto de las implicancias de las mismas.

En el plano simbólico, los derechos humanos buscan afectar el sistema legal y político, a fin de «institucionalizar como principio la idea según la cual, en los ámbitos legal y político, 'no todo es posible'» (Aguirre Román, 2010:37). Este «no todo es posible» es el principio que, según Hanna Arendt (1998), se opone a la fórmula del «Todo es posible», con la que el totalitarismo institucionalizó la superficialidad de los seres humanos. Según estos principios, si no se poseen derechos, las personas son tratadas como cosas. Por el contrario, los derechos «invisten a los individuos de un poder tal que les permite ser reconocidos por el otro...» (Ibídem). El discurso de los derechos tiene el poder de reintroducir la cuestión ética en el razonamiento jurídico, sin que éste se disuelva en política (Jaramillo, 2003:19).

Aunque en los años de la guerra fría, los derechos humanos fueron sobre utilizados en tantos, tan diversos y hasta contradictorios sentidos que se sospechó de su potencial emancipador (Santos, 2002:2), se les ha reconocido en las propuestas inclusivas de los gobiernos progresistas de la última década, por su potencial integrador; ellos «permiten que el 'excluido' sea integrado a la sociedad política, haciendo posible la convivencia pacífica humana» (Aguirre Román, 2010:38).

En el caso argentino, el discurso de los derechos humanos atravesó por muchas y diversas significaciones según los acontecimientos político-sociales. Durante el primer gobierno peronista, «la noción liberal de los derechos individuales fue desplazada por una nueva forma de entendimiento que concebía a los derechos como intrínsecamente asociados a la voluntad del pueblo y del bien común» (Barros, s/f: 2). La apelación a los derechos humanos cobró fuerza años después, como parte de los procesos de movilización impulsados por los familiares de las víctimas de la represión que llevó a cabo el gobierno militar, los mismos que «inauguraron una movilización social alrededor de los derechos humanos sin precedentes en el país» (Barros, s/f: 2). Durante el gobierno de Alfonsín, la articulación con los derechos humanos pasó a significar la oposición hacia toda forma de violencia y a estar sobredeterminada por la neutralidad de la democracia y de sus instituciones. Durante el menemismo, la demanda por los derechos humanos se desplazó a favor de un nuevo principio de *reconciliación nacional*, asociado a la unión, al perdón y a la pacificación entre los argentinos, pero también demandó valores de verdad, memoria y justicia con pocos resultados favorables.

El sentido del discurso, posteriormente, integró la lucha por la memoria, la verdad y la justicia por los crímenes cometidos por la dictadura, con la búsqueda de la inclusión social, la igualdad y un proyecto de nación para todos. En palabras del entonces presidente Kirchner:

Vengo a proponerles un sueño que es la construcción de la verdad y la justicia; vengo a proponerles un sueño que es el de volver a tener una Argentina con todos y para todos.

Les vengo a proponer que recordemos los sueños de nuestros patriotas fundadores y de nuestros abuelos inmigrantes y pioneros, de nuestra generación, que puso todo y dejó todo pensando en un país de iguales (Néstor Kirchner, 25-03-2003, citado por Barros, s/f: 9).

Ahora bien, ¿cómo incide esta centralidad de los derechos humanos en las estrategias en torno a las luchas contra la discriminación y el racismo, entre las cuales la más importante, la de la interculturalidad, es reivindicada tanto por movimientos sociales como por varios Estados latinoamericanos en la actualidad?

Un primer punto para analizar es la efectividad. Los derechos humanos constituyen un lenguaje de derechos individuales, basados en un principio de igualdad en los derechos fundamentales y, al mismo tiempo, forman parte de un sistema de garantías capaces de asegurar su efectividad e identidad; pero, dado que las diferencias pesan sobre las relaciones sociales como factores de desigualdad (que al mismo tiempo actúan como violación de la norma sobre la igualdad), las diferentes identidades solamente pueden ser reconocidas y valorizadas en la medida en que se piensen y elaboren, no solamente las formulaciones de los derechos a través de normas, sino también sus garantías de efectividad. Sin garantías de efectividad, el derecho solamente constituye una forma de conjurar los peligros implícitos en los procesos de movilización social.

En el caso de los hechos de discriminación por cuestiones raciales, el Instituto contra la Discriminación, el Racismo y la Xenofobia enfrenta varios problemas para promover la efectividad en el cumplimiento de derechos, que competen, incluso, al ámbito elemental de los derechos civiles de las personas. Uno de ellos es que, en la realidad, en Argentina, una ley nacional –dado el carácter federal de la República - no tiene necesariamente su correlato en el ámbito territorial, ya que las leyes precisan la adhesión o la adecuación a las características normativas de las provincias. Aunque no es el caso de la Ley 23.592 acerca de los Actos discriminatorios, cuyo alcance es nacional, los mecanismos de aplicación de derechos deben ser coordinados con los actores en los niveles territoriales correspondientes:

Si vos le decís a un joven que no puede entrar a un lugar como a un boliche por el color de piel o la forma de vestirse o por (...) ese tipo de inserción, de inconsciencia hay que trabajar en conjunto con los diferentes poderes públicos locales y territoriales, y con aquellos que tienen también la responsabilidad de hacerse cargo de los lugares públicos, como lo es un boliche (entrevista a Funcionario).

Un ejemplo de la dificultad señalada se expresa en el hecho de que, si bien la Ley contra la discriminación 23.592, expedida en 1988, establece la obligatoriedad de exhibir, en el ingreso a locales bailables, de recreación, salas de espectáculos, bares, restaurantes u

otros de acceso público, el texto del artículo 16 de la Constitución Nacional, que establece la igualdad de todos los ciudadanos ante la ley, además de la siguiente leyenda: <sup>6</sup> «Frente a cualquier acto discriminatorio, usted puede recurrir a la autoridad policial y/o juzgado civil de turno, quienes tienen la obligación de tomar su denuncia». (Art. 5, Ley 23.592), su realización enfrenta al menos dos obstáculos. Por un lado, no siempre se logran acuerdos para hacer efectivo el cumplimiento de la norma con el sector privado (para pegar el cartel); por el otro, las restricciones se confunden con acciones «preventivas» de la violencia, que determinan condiciones de pertenencia a determinados estratos sociales, formas de vestir y color de piel para el ingreso a los locales de diversión, a fin de generar un «ambiente», que lleva implícito importantes «cargas» o sentidos de discriminación y estigmatización. La persistencia en el ámbito municipal de normas jurídicas de los años de la dictadura, que contienen articulados a veces altamente discriminatorios, colabora a que se sigan generando tensiones con quienes se consideran «potencialmente peligrosos» a causa de los criterios normativos de dichas leyes y de la sociedad.

... mucho viene de la época del Carnaval, donde había códigos, artículos taxativos que prohibía disfrazarse de otro sexo o códigos de la dictadura también, momentos represivos donde el disfraz era contemplado como potencialmente peligroso, vinculado a la heterosexualidad, a la no promoción o a lo que ellos entendían que era la promoción de actitudes esquivas a lo heteronormativo de la sociedad. Han pasado los años, han quedado en esos códigos de faltas y en muchas provincias esos códigos de falta son utilizados por las fuerzas represivas, por las fuerzas policiales para generar situaciones de tensiones arbitrarias... (entrevista a Funcionario).

La persistencia de *códigos de faltas*, que dan lugar a la estigmatización y persecución de jóvenes de sectores populares y con ellos, a formas culturales, de vestirse y de vivir, ha dado origen a la «Marcha de las gorras», que se lleva a cabo en la ciudad de Córdoba todos los años, para reclamar su derogación.<sup>7</sup>

Otro de los problemas en el ámbito jurídico que debe librar el Inadi reside en que, si bien el mismo cuenta con un área de Asistencia a la Víctima, cuya razón de ser es recibir denuncias, realizar investigaciones y elaborar dictámenes, esta no tienen carácter vinculante y la posibilidad de aplicar una pena por discriminación dependerá de que el

<sup>6</sup> La misma ley establece que dicho texto tendrá una dimensión, como mínimo de treinta centímetros (30) de ancho, por cuarenta (40) de alto y estará dispuesto verticalmente (Ley 23.592, 1988).

<sup>7</sup> «Córdoba: una multitud en la 'Marcha de la Gorra', contra el Código de Faltas», Infojus Noticias, Agencia Nacional de Noticias Jurídicas, 20-11-2013, <http://www.infojusnoticias.gov.ar/provinciales/vuelve-la-marcha-de-la-gorra-a-las-calles-de-cordoba-882.html>

caso amerite ser llevado a la justicia, así como de las consideraciones que realice el Poder judicial sobre el mismo (entrevista funcionario; Inadi, 2014).

Una segunda dimensión en el análisis de los vínculos entre los derechos humanos y la lucha contra el racismo radica en el problema de cómo el discurso de los derechos humanos se relaciona con los principios de interculturalidad, promovidos por movimientos sociales y Estados como la estrategia más acabada de lucha contra el racismo y la discriminación.

Habría en principio una contradicción con la concepción de los derechos humanos como una dimensión universal y abstracta de la vida humana, y los fundamentos de la multiculturalidad y de la interculturalidad. Si analizamos la literatura que aborda el problema, los derechos humanos no podrían realizarse, según Arendt, porque están basados en la idea del Hombre Universal, siendo que los seres humanos pertenecen a múltiples grupos transversales, tales como la nacionalidad, el género, la raza o la edad (Honkasalo, 2009).

Las formas y dinámicas de la globalización ponen en entredicho a los derechos humanos como estrategia de emancipación: los denominados *globalismos localizados* que atentan contra procesos locales y entre cuyos ejemplos pueden citarse la explotación de los recursos naturales orientados a la exportación; la *folklorización* de las expresiones culturales; la flexibilidad de los mercados laborales, entre otros (Santos, 2002:64). En este contexto, los derechos humanos son parte de los procesos de globalización de arriba hacia abajo, porque históricamente estuvieron al servicio de intereses económicos y políticos de los Estados capitalistas hegemónicos, y guardan su origen liberal en su enunciación histórica, sin consulta de los pueblos, en el reconocimiento casi exclusivo de los derechos individuales y en la prioridad dada, al menos durante muchos años, a los derechos civiles y políticos por encima de los económicos, culturales y sociales (Santos 2002:68).

Vistos desde una perspectiva intercultural, los derechos humanos son incompletos como estrategia, porque no logran establecer la relación entre la parte —el individuo— y el todo —la sociedad— y el lugar que cada individuo debe encontrar en una comunidad y en el cosmos (Santos, 2002:72). *Aquí yace una dificultad en la concepción occidental de los derechos humanos para aceptar los derechos colectivos de los pueblos o grupos sociales, sean las minorías étnicas, las mujeres o los pueblos indígenas.*

Siguiendo este razonamiento, creemos que la consideración de la interculturalidad como derecho humano en el discurso estatal forma parte de un reconocimiento de la legitimidad de otras culturas, pero que se produce solamente desde un plano virtual, que las contiene sin nombrarlas y, por ello, se torna prácticamente abstracto, formal, ya que no interactúa con ellas. Como lo expresa una dirigente social: «No es posible la interculturalidad sin los actores». Es preciso que los derechos humanos adquieran arraigo cultural y legitimidad local, para no ser solamente una expresión vacía de un término político globalizado.

Una última dimensión tiene relación con el carácter internacional de los derechos humanos, porque en este ámbito obtienen su origen, su legitimidad y una estructura que los reafirme, de lo contrario quedan condicionados a una cuestión de intereses nacionales. Por lo tanto, podemos afirmar que existen en el país las condiciones institucionales para la instalación de un proceso intercultural, pero que el mismo no depende solamente de una transmisión unidireccional de conocimiento de los derechos o de la promoción de reconocimiento en el nivel de lo simbólico, sino de la incorporación de los sujetos diversos en los procesos de diálogo, y de la creación o el fortalecimiento de estructuras que se orienten tanto a la lucha contra la desigualdad como contra la discriminación. En este sentido resultan propicios los espacios creados en las estructuras regionales de Mercosur y Unasur, y la suma del impulso de los procesos de articulación «desde abajo» de organizaciones sociales como las de los afrodescendientes en Argentina.

Trascender el estadio de reconocimiento de las diferencias y avanzar hacia una sociedad intercultural puede resultar utópico, pero por fortuna, tal parece ser hasta el momento el horizonte más efectivo para superar el racismo y la discriminación, no solamente para incluir a esos «otros» que fueron históricamente negados, sino para enriquecer a la sociedad. Tal puede ser el desafío del Estado en un futuro próximo.

### Referencias bibliográficas

- Agudelo, C.** (2012). «La inclusión de poblaciones negras o de origen africano en las sociedades de América Latina y el Caribe. Multiculturalismo, incidencias globales y formas de acción política de los movimientos negros», en I. Licha, comp., *Juventudes Afrodescendientes e Indígenas de América Latina. Perspectivas sobre Democracia y Ciudadanía*, 10-21. New York, Pnud.
- Aguirre Román, Javier Orlando** (2010). «Hannah Arendt y Carlos Marx: un debate acerca de los derechos humanos y el discurso de los derechos», *Opinión Jurídica*, vol. 9, n° 17, pp. 35-54, enero-junio. Medellín, Colombia, en <http://www.scielo.org.co/pdf/ojum/v9n17/v9n17a02.pdf>
- Álvarez, Santiago** (2002). «Indios, gauchos y negros, el otro en la literatura argentina del siglo XIX», en *Desde el Fondo*, Facultad de Trabajo Social, Universidad Nacional de Entre Ríos.
- Arendt, H.** (1998). *Los orígenes del totalitarismo*, tomo 1: 3. Madrid, Alianza.
- Balibar, Étienne e Immanuel Wallerstein** (1988). *Raza, nación y clase*. Madrid, Iepala.
- Balibar, Étienne** (2007). «Sobre el universalismo. Un debate con Alain Badiou», en *European Institute for progressive cultural policies*, en <http://eipcp.net/transversal/0607/balibar/es>
- Barros, Mercedes** (s/f). «El discurso de los derechos humanos en la Argentina de la post-transición: un análisis discursivo de Alfonsín a Kirchner», en <http://aledar.fl.unc.edu.ar/files/Barros-Mercedes1.pdf>
- Biglieri, Paula y Gloria Perelló** (2007). «En el nombre del pueblo. El populismo kirchnerista y el retorno del nacionalismo». Documento de trabajo n° 15. Buenos Aires, Universidad Nacional de San Martín.
- Castel, Robert** (1997). *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. París, Editorial Paidós.

**Cejudo, G. M.** (2008). «Discurso y políticas públicas: enfoque constructivista», Centro de Investigación y Docencia Económicas (Cide), n°205. Toluca, México. <http://libreriacide.com/libros/pdf/DTAP-205.pdf>

**Cervone, E. y Fredy Rivera** (1999). *Ecuador racista. Imágenes e identidades*. Quito, Flacso.

**Cunill Grau, Nuria** (2008). «La construcción de ciudadanía desde una institucionalidad pública ampliada», en *Democracia/Estado/Ciudadanía Hacia un Estado de y para la Democracia en América Latina*. Lima, Pnud.

**Dryzek, John S.** (2003). «La lógica informal del diseño institucional», en Robert E. Goodin, *Teoría del diseño institucional*. Barcelona, Gedisa.

**Fernández Reiris, Adriana** (2010). «La vigencia del 'libro de texto' en el siglo XXI. Algunos indicios para el debate». <https://trabajodocampojugeaawiki.wikispaces.com/.../Fernandez+Reiris+...> Consultado el 4 de enero de 2016.

**Ferrajoli, Luigi** (2004). *Derechos y garantías: la ley del más débil*, Madrid, Editorial Trotta, en <http://idh.uv.es/principiauris/articulos/ferrajoli/1.pdf>

**Geler, Lea** (2008). «¿'Otros' argentinos? Afrodescendientes porteños y la construcción de la Nación argentina entre 1873 y 1882». Tesis realizada para optar al título de Doctora en Historia, Universitat de Barcelona.

**Gellner, E.** (2001). *Naciones y Nacionalismo*. España, Alianza Editorial.

**Goffman, Erving** (2006). *Estigma. La identidad deteriorada*. Buenos Aires, Amorrortu editores, 1ª ed., 10ª reimpresión.

**Grimson, Alejandro** (2006). «Nuevas xenofobias, nuevas políticas étnicas en la Argentina», en Alejandro Grimson y Elizabeth Jelin, *Migraciones regionales hacia la Argentina. Diferencia, desigualdad y derechos*. Buenos Aires, Editorial Prometeo.

**Grimson, Alejandro** (2013). «Introducción», Alejandro Grimson y Karina Bidaseca, *Hegemonía cultural y políticas de la diferencia*. Buenos Aires, Clacso.

**Hamman, Phillippe y Cécile Frank** (2015). «The EU's Racial Equality Directive and the Evolution of Discourse in the Field of the Fight Against Discrimination». *Sociological Research Online*, 20 (2), g1<<http://www.socresonline.org.uk/20/2/1.html>>DOI: 10.5153/sro.3605. Consultado el 4 de agosto de 2015.

**Honkasalo, Julia** (2009). «La actual crisis de los derechos humanos a la luz del pensamiento de Hanna Arendt», *Revista Pléyade*, n° 4, 2º semestre de 2009, en [https://www.academia.edu/2445082/La\\_actual\\_crisis\\_de\\_los\\_derechos\\_humanos\\_a\\_la\\_luz\\_del\\_pensamiento\\_de\\_Hannah\\_Arendt](https://www.academia.edu/2445082/La_actual_crisis_de_los_derechos_humanos_a_la_luz_del_pensamiento_de_Hannah_Arendt)

**Htun, Mala** (2004). «From 'Racial democracy' to affirmative action: Changing State Policy on Race in Brazil», *Latin American Research Review*, vol. 39, n° 1, February 2004. Austin, University of Texas Press.

**Inadi** (2006). *La discriminación en Argentina. Diagnósticos y propuestas*. Buenos Aires, Eudeba.

**Inadi** (2009). «Balance de gestión 2006-2009». Buenos Aires, Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos.

**Inadi** (2014). *Mapa Nacional de la Discriminación*. Buenos Aires, Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos.

**Krotz, Esteban** (2008). «La fundamentación de la idea de los derechos humanos en contextos multiculturales», *Alteridades*, n° 18 (35), pp. 9-20. México, D.F., UAM Iztapalapa.

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

**Laclau, Ernesto** (2005). *La razón populista*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

**Lamborghini, Eva y Alejandro Frigerio** (2010). «Quebrando la invisibilidad: una evaluación de los avances y las limitaciones del activismo negro en Argentina» en ILSA, «Actualidad de las luchas y debates de los afrodescendientes a una década de Durban. Experiencias en América Latina y el Caribe», en *El Otro Derecho* n° 41, mayo.

**López Leiva, Miguel Armando** (2012). «Los movimientos sociales y su influencia en el ciclo de las políticas públicas» en *Región y Sociedad*, vol. XXIV, n° 55, septiembre-diciembre, pp. 159-197. México, El Colegio de Sonora Hermosillo.

**Margulis, Mario, Marcelo Urresti** et al. (1998). *La segregación negada. Cultura y discriminación social*. Buenos Aires, Editorial Biblos.

**Monkevicius, Paola** (2015). «Reparar algo de esta maldita historia: memorias del pasado negro y narrativa estatal en Argentina», en *Revista de Estudios sociales*, n° 53, julio-septiembre. Colombia, Universidad de Los Andes.

**Montero, Federico** (2009). «Reflexiones preliminares sobre discriminación, ciudadanía y políticas públicas en el Mercosur», en Federico Montero et al., comp., *Hacia una ciudadanía plena. Los desafíos de las políticas antidiscriminatorias en Mercosur*. Buenos Aires, Inadi.

**Pecheny, Mario** (2008). «Todo sexo es político. Estudios sobre la sexualidad en Argentina», en <https://carlosfigari.files.wordpress.com/2011/02/todo-sexo-es-politico-pecheny-figari-jones-eds.pdf>

**Ratier, Hugo** (1971). *El cabecita negra*. Buenos Aires, Centro Editor de América Latina.

**Romero, José Luis** (1975). *Las ideas políticas en Argentina*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

**Santos, Boaventura De Sousa** (2002). «Hacia una concepción multicultural de los derechos humanos», en *El otro derecho*, n° 28, julio. Bogotá Ilsa, Colombia, [http://www.uba.ar/archivos\\_dh/image/Sousa%20-%20Concepci%C3%B3n%20multicultural%20de%20DDHH.pdf](http://www.uba.ar/archivos_dh/image/Sousa%20-%20Concepci%C3%B3n%20multicultural%20de%20DDHH.pdf)

**Schiffino, María Beatriz** (2013). *Cuadernos del Ciesal, Revista de estudios multidisciplinarios sobre la cuestión social*, año 10, n° 12, enero-diciembre. En <http://www.fcpolit.unr.edu.ar/wp-content/uploads/03-Schiffino.pdf> (consultado el 14 de diciembre de 2015).

**Segato, Rita Laura** (2010). «Los cauces profundos de la raza latinoamericana: una relectura del mestizaje». *Crítica y Emancipación*, año II, n° 3, 11-44, primer semestre.

**Wieviorka, Michel** (1992), *El espacio del racismo*. Barcelona, Paidós Ibérica.

**Žižek, Slavoj** (1998). «Multiculturalismo o la lógica cultural del capitalismo multinacional», en Jameson, Fredric y Žižek, Slavoj, Estudios Culturales. *Reflexiones sobre el multiculturalismo*. Buenos Aires, Paidós, 1998, pp. 137-188.

## Pablo Tavilla

### Una carrera de Economía para una población desatendida

Por ANA BELÉN FERREIRA\*

pp. 183-187

Pablo Alberto Tavilla, Decano del Departamento de Economía y Administración de la Universidad Nacional de Moreno (UNM), es Economista con Maestría en Administración y Políticas Públicas, y profesor titular de Estructura económica argentina y mundial, y de Elementos de economía y concepciones del desarrollo. La UNM se creó hace solo una década en un territorio heterogéneo y con muchas desigualdades en los alrededores de la Capital Federal. Se diferencia de las demás universidades porque el Rectorado tiene un sólido proyecto estratégico, está inserta en el medio y adoptó una orientación teórica pluralista y no convencional.

**Ana Belén Ferreira:** ¿Qué antecedentes hay de la creación de la Universidad Nacional de Moreno (UNM)?

**Pablo Tavilla:** Para ser estrictos, la Universidad tiene antecedentes que se remontan a más de quince años. Por el año 1999 se formó una fundación en el ámbito del Partido de Moreno de la que formaban parte distintos actores, inclusive empresarios de la zona. El rol más activo lo cumplía quien fue el rector normalizador en su momento y quien es el actual Rector, el Lic. Hugo Andrade. En ese entonces, se realizaban estudios de prefactibilidad para justificar la necesidad de crear una universidad en Moreno.

Había antecedentes, había deseos y existían también numerosas razones para impulsar el proyecto. Una de ellas era el fuerte crecimiento poblacional de los últimos años, donde se observan tasas de crecimiento poblacional demográfico en torno a un 18 por ciento cada diez años. Otra de las razones es la existencia de una población joven muy importante. Desde el punto de vista de las necesidades de desarrollo de la zona, y especialmente en función del debate de qué se puede hacer para contribuir en una sociedad, coincidíamos en que una universidad podía ser un factor que ayuda a dinamizarlo, así que había bastante consenso en la necesidad de crearla.

\* Licenciada en Relaciones del trabajo. Profesora en Psicología del Trabajo de la UNM.  
Correo electrónico: abelen.ferreira@gmail.com

**ABF:** ¿Cuál fue el proceso de creación de la UNM?

**PT:** Una vez obtenido el consenso y determinada la clara necesidad de crear una universidad en el Partido de Moreno, el siguiente paso fue instalar esta idea en diputados y senadores. Sin lugar a dudas, el contexto político de 2003 a 2015 fue muy favorable a la creación de estas universidades, ya que hubo mucho apoyo e iniciativa política en esa dirección. En concreto, ello se materializó a través de quien había sido intendente de la zona cuando fue diputado nacional y presentó el proyecto. Él formaba parte de una coalición política que fue muy receptiva con la creación de varias nuevas universidades llamadas «del conurbano».

A su vez, actuamos fundamentando nuestras posturas en el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN), donde una serie de actores intervienen opinando técnica y políticamente. La Universidad Nacional de Moreno transitó todas las etapas formales para su creación. De todas formas, había argumentos muy contundentes e indicadores que demostraban la importancia de la propuesta de una nueva universidad, como por ejemplo, que la tasa de población joven universitaria de Moreno era más baja que el promedio de la Provincia de Buenos Aires. Todo este proceso concluyó con la promulgación a finales de 2009 de la Ley N° 26.575 de creación de la Universidad Nacional de Moreno.

**ABF:** ¿Cómo se decidió la creación de las carreras, a que necesidades se quería responder?

**PT:** Sin dudas esa decisión estuvo muy ligado al estudio de prefactibilidad y a las pesquisas de demandas de la zona, las cuales demostraron el interés por asuntos tales como el déficit de vivienda, temáticas sociales, predominio de pequeñas unidades empresariales aún con poca densidad en materia económica, enfoques económicos, enfoques administrativos y con las relaciones del trabajo, en lo que se refiere a nuestro departamento. Obviamente, la Universidad cuenta con otros departamentos como el de Humanidades y Ciencias Sociales que tiene ciclos de Licenciatura en Educación Primaria y Secundaria, y Trabajo Social, todas ellas especialidades sumamente importante para atender las cuestiones mencionadas. Por otra parte, se creó una carrera de Ingeniería Electrónica.

Por lo menos hasta el año 2015 había un consenso generalizado sobre la necesidad de formar gente en tecnologías aplicadas. También se abrió recientemente la carrera de Arquitectura, primera en número de ingresantes, lo que no es casual, pues eso tiene que ver con la realidad de la zona. Moreno es una zona poco consolidada en materia edilicia, de infraestructura, etc. Todo este marco está documentado en el plan estratégico institucional de la universidad, que fundamenta como esta fue pensada, lo que formó parte de los cuerpos legales que la constituyeron.

**ABF:** ¿Podría describir la estructura del Departamento de Economía y Administración y las carreras que tienen a su cargo y cuál es la evolución de la matrícula?

La estructura de la universidad es centralizada y está formada por un rectorado y estructuras departamentales y, asimismo, está en plena vigencia el cogobierno universitario. Existen actualmente tres departamentos, uno es el de Economía y Administración con sus cuatro carreras: Licenciatura en Relaciones del Trabajo, Licenciatura en Economía, Contador Público Nacional y Licenciatura en Administración. El departamento tiene, un Consejo integrado por docentes, alumnos y un decano a quien le incumben numerosas actividades académicas. A su vez, cada carrera tiene un Coordinador Vicedecano que tiene un Consejo Asesor integrado por dos docentes y un alumno por carrera.

**ABF:** ¿Cuál es el origen social y geográfico de los estudiantes?

**PT:** En su gran mayoría predomina gente de Moreno, sobre todo de las localidades de Moreno Centro y Paso del Rey, a pesar de existir un porcentaje creciente de otras ciudades limítrofes. En los primeros años, el promedio de edad de los ingresantes era más alto que el actual. Es decir, que ahora más jóvenes y con una experiencia de terminación del secundario más cercana empiezan sus estudios de grado. Esto es claramente una tendencia.

En cuanto a estructura social, la zona se caracteriza por tener un porcentaje importante de población de clase trabajadora o clase media baja, en el sentido del nivel de ingresos, y hay una correlación con el menor capital cultural. Si miramos un dato contundente del nivel educativo de los familiares cercanos, observamos que el 90 por ciento de los estudiantes de la universidad representan la primera generación en su hogar de universitarios. Más aún, alrededor del 78 por ciento de los padres de los estudiantes ni siquiera finalizaron sus estudios secundarios formales, lo que representa un gran desafío para esta universidad. Tanto a nivel nacional como a nivel mundial hay compilación estadística que muestra una fuerte correlación en términos de ingresos y patrimonio con capitales culturales y simbólicos, los cuales son necesarios para el buen rendimiento en la educación superior. Por ello decimos que es un gran desafío, pero estamos convencidos de que una universidad puede alcanzar estándares de calidad en materia de aprendizaje y enseñanza, sin que eso sea necesariamente para una elite, a pesar de que las universidades se constituyeron históricamente como instituciones elitistas.

**ABF:** Respecto de la Licenciatura en Economía: ¿Cómo se gestó, como se elaboró el plan de estudio?

**PT:** El núcleo que lideró la creación de esta carrera se compuso de egresados de la Universidad de Buenos Aires. Tenemos como rasgo en común nuestro mayor convencimiento sobre miradas alternativas a lo que es el *mainstream* en economía, es decir, la mirada ortodoxa. Pensamos en un plan de estudios más pluralista. Esto no significa tener el monopolio inverso de lo que es la ortodoxia y la tradición neoclásico marginalista, sino dar lugar a otras visiones. A su vez, se buscó equilibrar los componentes matemáticos y sociales de la economía, integrando una mirada relacionada con el desarrollo económico local. En este

sentido, hay dos materias que hacen fuerte apelación a las cuestiones de desarrollo sectorial y regional. Todo esto, pensando en la salida laboral de los Licenciados en Economía.

Nos planteábamos compatibilizar esa mirada más plural para que los estudiantes de la UNM, además de estar bien formados, fueran competitivos en el mercado laboral. En función de todo esto se definió un plan de carrera que resultó innovador, ya que incorpora, por ejemplo, el debate existente en el mundo sobre la economía social. Asimismo, se incorporaron a lo largo de todas las materias de la carrera distintas vertientes, cuidando los estándares de calidad que se requiere para la aprobación oficial el Ministerio de Educación y la Coneau.

Nuestra valoración es positiva ya que consideramos que la propuesta es adecuada para propiciar la mirada alternativa que pretendíamos brindar. Particularmente, la Licenciatura en Economía es la carrera con menos estudiantes en términos cuantitativos y resulta muy desafiante en cuanto a requisitos y estudios, aunque reconocemos que nos gustaría que fueran más.

**ABF:** ¿Cuáles son las dificultades encontradas: los docentes, los alumnos?

**PT:** Estamos muy conformes con el plantel docente. La carrera tiene la mayor densidad de profesores que son a su vez investigadores. Llevamos a cabo dos congresos de Economía Política Internacional y otras actividades que son muy motivadoras. También tenemos una revista del departamento, por ahora de divulgación académica, llamada *Céfiro*, que va por el cuarto número y va a salir próximamente con tres artículos de estudiantes de la Casa. Quiero decir con todo esto, que estamos creciendo en este y otros aspectos; por ejemplo, creando políticas más activas en relación con el Conicet: hay cinco proyectos relacionados con economía en las que todos tienen becarios.

Sucede por lo general, que los estudiantes de las carreras más vinculadas a las ciencias sociales, como economía, tienen mayor vocación por la investigación, la reflexión, la formación y la generación de conocimiento, que quienes se inclinan por carreras más profesionalistas. Estas últimas, nuclean alrededor del 80 por ciento de los estudiantes.

En cuanto a la población interesada, creemos que hay mucho desconocimiento en cuanto a lo que es la reflexión en el ámbito económico y que esto condiciona la elección de la carrera de economía.

**ABF:** ¿En que se diferencia esta carrera de las demás, desde el punto de vista de las orientaciones teóricas y en cuanto a la metodología de la enseñanza?

**PT:** No creo que la diferencia pase por una cuestión relativa a la metodología de la enseñanza. En principio, la economía es una ciencia social y coincido con la idea de que la ciencia social es una sola y tiene distintas disciplinas, que para ciertos aspectos la especialización y la funcionalización es positiva y para otros no, porque la realidad es una sola. En ese marco, el exceso de especialización disciplinar conspira en contra del abordaje de las problemáticas sociales. La economía tiene una mirada más integral de las problemáticas.

Por ejemplo, la carrera tiene materias como econometría, que es una fuente de construcción teórica, trabajo sobre series, etc. y hay también otras materias prácticas con cargas importantes, y eso la hace semejantes a otras carreras, excepto a relaciones del trabajo. Pero tiene definitivamente una mirada integral; no por casualidad los departamentos o facultades se llaman de «ciencias económicas». En realidad es el mundo de la economía, de la producción material y esto es la reflexión sobre las instituciones, sobre la generación de excedentes, sobre la macro, sobre la micro, por eso es el núcleo de uno de los problemas centrales de la humanidad: la producción material de necesidades. De allí la diferencia con otras carreras.

Siendo más concretos, se puede decir que la Administración tiene que ver con la reflexión para trabajar las organizaciones en torno a la producción y distribución de riqueza, la contabilidad se centra en la generación de información por decirlo muy brevemente y las relaciones del trabajo reflexionan sobre la organización del trabajo, la productividad y la posibilidad de mejorar estándares de vida, pero la mirada integral de todas esas problemáticas (producción y distribución de la riqueza, el excedente y las instituciones ligadas a eso) está en torno a la carrera de economía.

La carrera de economía aborda numerosas temáticas, como la economía laboral, economía del desarrollo, economía industrial, economía internacional y todos son campos para desarrollar y apenas la puerta de entrada para reflexionar un país periférico como el nuestro. La economía tiene lo fascinante de ser omniabarcativa en este mundo de las relaciones sociales y tiene la contra de ser asociados a muchos daños sociales.

**ABF:** ¿Tienen ya alguna experiencia con los primeros graduados de economía y su inserción en el empleo?

**PT:** Todavía no hay egresados, por lo reciente, pero tenemos tres estudiantes ya a punto de recibirse.

**ABF:** Pues mucho éxito entonces y muchas gracias.



## El contexto socio económico argentino actual

JULIO CÉSAR NEFFA\*

pp. 189-205

### Introducción

El presidente Mauricio Macri asumió el Poder ejecutivo el 10 de diciembre 2015. Su partido «Cambiamos», es fruto de una coalición de centro-derecha (Partido Radical, el PRO y la Coalición Cívica). Es la primera vez desde el siglo XX que los sectores hegemónicos llegan al poder sin necesidad de un golpe militar, porque un partido de centro-derecha gana las elecciones presidenciales. Significa que algo cambió en la estructura socio-política del país. Entre los grupos sociales y económicos que lo apoyan están las centrales empresariales y, en especial, la Sociedad Rural, los grandes grupos económicos nacionales y sus Centrales, las empresas transnacionales, el sistema financiero nacional y transnacional y unos pocos sindicatos, con bajo poder y prestigio. Los unía el rechazo al modelo «kirchnerista» acusándolo de «populista», corrupto y cuestionando su estilo de gestión por considerarlo autoritario y concentrado.

La composición socioeconómica de este nuevo gobierno es mucho más homogénea que la del anterior: la mayoría de los miembros del Poder Ejecutivo Nacional habían ocupado hasta ese año importantes puestos gerenciales (CEO) o tuvieron cargos ejecutivos en las principales empresas argentinas. El Poder Ejecutivo cuenta con el asesoramiento de economistas ortodoxos, miembros de empresas consultoras críticas del anterior régimen. De las declaraciones juradas que deben hacer los ministros y altos funcionarios surgió que, en su totalidad, son millonarios y que la mayor parte de su patrimonio se encuentra en el exterior.

En materia de política exterior, el cambio fue radical. Los países de la Oede vieron con simpatía un gobierno que trataba de diferenciarse del anterior y enfriaba las relaciones con los gobiernos de Venezuela, Brasil (primer mercado externo), Bolivia y Ecuador; no estrechaba lazos comerciales con Rusia (sancionada por la Unión Europea a causa de la guerra con Ucrania) y era reticente con China (que se había convertido en el segundo mercado externo).

---

\* Doctor en Ciencias Sociales del Trabajo (especialidad Economía) por la Universidad de Paris I. Lic. en Economía Política, Universidad de Buenos Aires. Diplomado en la École Nationale d'Administration (ENA). Investigador Superior del Conicet en el Ceil. Profesor de las Universidades Nacionales de la Plata, Lomas de Zamora, Nordeste, Moreno y Universidad de Buenos Aires.  
Correo-e: julioceffa@gmail.com

En contraste con el gobierno anterior, no existe un Ministerio de Economía que integre y coordine los diversos sectores. Desde 2016 se dividieron sus funciones y aumentó el número de ministerios y secretarías, con una misma orientación, pero cada uno siguiendo su propia lógica, dificultando la coordinación.

Las orientaciones políticas, el modelo de desarrollo y las políticas económicas en materia de ingreso, trabajo y empleo son radicalmente diferentes a las que prevalecieron durante la postconvertibilidad.

### **Situación inicial de la macroeconomía**

Cuando el nuevo gobierno asumió el poder, la situación económica enfrentaba dificultades, pero no se estaba en vísperas de una grave crisis. Durante el último lustro la economía no tuvo el dinamismo del periodo 2003-2007 debido al impacto de la crisis internacional, la ausencia de un plan de desarrollo de mediano o largo plazo y los límites del modelo a causa de la restricción externa. Desde esa fecha, el crecimiento fue más lento, irregular e incluso hubo años de recesión; el excedente del comercio exterior había disminuido y llegó a ser negativo; la industria estaba estancada por la caída del consumo y tenía limitaciones para importar por las restricciones a utilizar divisas; el gasto público con el cual se estimulaba el mercado había superado en 2015 el 40 por ciento del PIB, la inflación real creció y en 2015 superó el 25 por ciento, generando conflictos sindicales con presiones para incrementar los salarios y pedir la reducción de impuestos a las ganancias. El tipo de cambio oficial estaba regulado y controlado para que no hubiera devaluaciones. La fuga de moneda extranjera hacia paraísos fiscales y la escasez de divisas dio lugar a un mercado paralelo (superior al 60 por ciento del tipo de cambio oficial), que el gobierno no logró controlar. La capacidad instalada ociosa en la industria llegaba al 30 por ciento, reduciendo la demanda interna de materias primas e insumos intermedios y frenando el incremento del PIB.

Una parte de la deuda externa contraída por anteriores gobiernos, había permanecido en *default* y, debido a la inacción oficial, los «fondos buitres» que no aceptaron entrar en los dos Canjes de la deuda externa, ganaron los juicios en los tribunales de Nueva York, con elevados intereses punitivos y presionaron para cobrar la deuda con el apoyo de la justicia norteamericana, amenazando con incautar bienes y bloqueando el acceso a los mercados financieros por el aumento del «riesgo país». Las tarifas de servicios públicos habían quedado «congeladas» desde 2002 y obligaban a subsidiar a las empresas aumentando el déficit fiscal financiero total (Nación, Provincias y Municipalidades) que había llegado casi al 8 por ciento del PIB (uno de los más altos de la historia). Se habían establecido severos controles (el «cepo») para la compra de divisas y hacer remesas de utilidades, frenando importaciones de bienes de capital e insumos. El trabajo no registrado se mantuvo en el 33 por ciento de los asalariados desde hacía varios años y una

parte importante de la economía continuaba al margen del sistema impositivo. A esto se agregaron numerosas denuncias por corrupción que afectaban a las más altas autoridades, concretadas con sobreprecios en licitaciones de obras públicas. La crisis y recesión brasileña impactó sobre Argentina frenando las exportaciones industriales para la industria automotriz.

Pero cuando cambia el gobierno en diciembre 2015 la crisis había sido controlada, dejó de caer la proporción de la industria sobre el PIB, se redujo el endeudamiento externo fruto de una política prudente y de dos exitosas renegociaciones de la deuda, otorgando un elevado grado de libertad para las políticas económicas.

### **Los rasgos implícitos del nuevo «modelo» de crecimiento**

Es temprano para construir un modelo explicativo y para evaluar los resultados que podría tener a mediano y largo plazo tal modelo sobre la estructura económica, el trabajo y el empleo. Pero hay rasgos distintivos que se captan a través de las declaraciones, nuevas normas adoptadas y políticas enunciadas.

Sin haberlo expresado de manera explícita, el nuevo gobierno impulsa un desarrollo «primario exportador» (de la producción de granos y de carne bovina aprovechando la «renta agraria»); un crecimiento impulsado por inversiones en un primer momento predominantemente extranjeras; una inserción en el comercio internacional apoyada en la competitividad-precio del sector agropecuario, con un tipo de cambio apreciado al cual se tiene libre acceso; y una amplia apertura comercial para combatir la inflación mediante las importaciones de productos manufacturados.

Para atraer inversión extranjera, incentivar la nacional y aumentar la competitividad, el gobierno busca garantizar seguridad jurídica sobre los derechos de propiedad y la libertad de comercio, reducir los impuestos a los bienes personales y a las empresas, estabilizar las reglas de juego para dar garantías a los inversores de que podrán aumentar la rentabilidad empresarial a fin de que inviertan y al mismo tiempo frenar los incrementos salariales para que no superen la inflación, reducir los costos laborales indirectos y flexibilizar el uso de la fuerza de trabajo.

La elevada y persistente inflación estructural se atribuyó básicamente al déficit fiscal y para combatirla se busca disminuir el gasto, reducir los subsidios a las empresas de servicios públicos y en su lugar aumentar las tarifas para que los consumidores y usuarios cubran el costo de producción y aumente la rentabilidad de esas empresas para que modernicen y amplíen sus servicios.

La problemática del desempleo, el subempleo y el trabajo no registrado no figura explícitamente entre las prioridades de política, pero sí la baja productividad y los «elevados costos laborales» (el salario indirecto que paga el empleador, pero que no recibe el

asalariado en su bolsillo) porque reducirían la rentabilidad y limitarían la competitividad de las exportaciones.

### **Los nuevos objetivos de las políticas económicas**

Dada la estructura del gobierno y la diversidad de ministerios con competencia sobre la economía, no hay una clara jerarquía entre ellos. Las políticas propuestas han respondido, en última instancia, de manera directa o indirecta, a las tradicionales demandas empresariales para disminuir los costos y los impuestos para restablecer las tasas de ganancia. Los objetivos centrales serían:

- Liberalizar los mercados y reducir la intervención del Estado regulador, cambiando las funciones del Ministerio de Trabajo, para que proteja los intereses y el funcionamiento de las empresas, controle los conflictos y reduzca los costos laborales.
- Evitar la caída de las tasas de ganancia y provocar rápidamente un «shock» redistributivo importante, mediante la devaluación y la eliminación o reducción de las retenciones sobre las exportaciones, dando la señal de buscar el aumento de la rentabilidad esperada, de la inversión y del saldo del comercio exterior.
- Reducir (muy) progresivamente el déficit fiscal (sobre el PIB), considerado la causa de la inflación y un obstáculo para el endeudamiento externo.
- Bajar la inflación por medio de políticas del Banco Central que adoptó «Metas de inflación» fijando altas tasas de interés y ajustar los incrementos salariales futuros en función de dichas metas, sin recuperar el deterioro de la inflación pasada.
- Pagar sin mayor discusión el monto de la deuda externa que estaba pendiente con los holdouts para generar confianza, poder acceder al financiamiento internacional y recibir más inversiones.
- Hacer frente al déficit energético incrementando las tarifas, incentivando la iniciativa privada y licitando energías renovables.
- Desarrollar un ambicioso programa de inversiones públicas en infraestructura (auto rutas, agua potable y saneamiento, transporte ferroviario) localizadas en el interior del país.
- Abrir la economía a productos manufacturados y reorientar la política exterior y de relaciones económicas internacionales, para «abrirse al mundo» sin limitaciones, dando prioridad a EE.UU, Europa y China. Se promueve un tratado de libre comercio entre el Mercosur y la Unión Europea cuyos términos no han sido anunciados, pero que generaría dificultades al sector industrial.
- Estimular el «emprendedorismo», disminuyendo los trámites para apoyar la rápida constitución de nuevas PyMES competitivas.

- En cuanto al orden público, se busca controlar las migraciones y sancionar con la expulsión del país a aquellos que delinquen e instaurar sistemas y medidas de seguridad interior para reprimir las movilizaciones sociales que obstruyen el tránsito, y atacar la delincuencia, el tráfico de drogas y la trata de personas. A medida que ha pasado el tiempo, la política de seguridad y de represión se ha acentuado para desalentar y reprimir las manifestaciones y actos de protesta no autorizados, promoviendo la sanción de una Ley «anti-piquete».

### **Principales políticas adoptadas**

Desde el inicio, la mayoría de las políticas económicas se han centrado en aspectos monetarios y financieros.

La eliminación del «cepo» y de los controles sobre el tipo de cambio provocó la devaluación de diciembre 2015 (del orden del 50 por ciento) y, por otra parte, la simultánea reducción o la quita de retenciones sobre las exportaciones, provocó una gran transferencia de recursos en beneficio de los sectores más concentrados de la producción primaria y del comercio exterior, lo que a su vez incrementó el precio de los alimentos, aumentando la inflación.

El rápido pago de la deuda con los *hold-outs* por un monto de 16.000 millones facilitó poder contraer más deuda externa para no tener que emitir. El monto de la deuda externa equivalía en 2016 al 53 por ciento del PBI, muy bajo respecto del pasado, pero luego registró un incremento. Se buscó reducir los subsidios a los servicios públicos para disminuir el déficit fiscal, considerado la principal causa de la inflación, y por otra parte el gobierno nacional ha presionado a las provincias para que reduzcan sus gastos y no demanden apoyo al gobierno nacional. Se adoptaron políticas aduaneras para agilizar los trámites y liberalizar las importaciones de bienes de consumo e incluso de autos de alta gama reduciéndoles los impuestos.

Se firmó un acuerdo de intercambio de información tributaria con EE.UU. para detectar allí la existencia de bienes no declarados por los contribuyentes argentinos y se decretó un «blanqueo» de capitales y bienes no declarados que fue el más exitoso de la historia, porque bastaba con solo declararlos y no era necesario ingresarlos al país. Una parte importante de los impuestos así recaudados fue a la Anses para financiar en 2017 el programa de «Reparación histórica a los jubilados» consistente en el pago de sentencias firmes para aumentar los estipendios.

Se decidió la desregulación financiera y cambiaria «instaurando un tipo de cambio flexible» actuando el mercado sin la sistemática intervención reguladora del Banco Central. En cuanto a la liberalización cambiaria, el impacto no fue solo la devaluación: se eliminaron los topes para la compra de moneda extranjera en efectivo y para el encaje del 30 por ciento

sobre el ingreso de capitales especulativos, así como el plazo de 120 días mínimos de permanencia obligatoria que regía hasta esa época, garantizando de esa forma que cualquier fondo de inversión pueda entrar y sacar los capitales del país en la magnitud que le plazca y sin obligación de respetar límites de plazos mínimos de permanencia.

La reducción de controles sobre el tipo de cambio y de restricciones financieras, unido a las altas tasas fijadas por el Bcra mejoraron sensiblemente la rentabilidad de los bancos y entidades financieras. Pero la mayoría de las divisas así ingresadas no han ido a la economía real, sino al mercado financiero. Estas medidas y las elevadas tasas de interés facilitaron el ingreso de divisas, que aumentaron las reservas del Banco Central y apreciaron el tipo de cambio, creando las condiciones para volver a la llamada «bicicleta financiera»: los ingresos de divisas se convertían a pesos, con los cuales se compraban letras del tesoro (Lebacs u otras) o se colocaban a plazo fijos obteniendo tasas de interés próximas al 30 por ciento y, cuando las mismas vencían, procedían a recomprar dólares (cuyo tipo de cambio no se había modificado) obteniendo finalmente en corto tiempo una tasa de ganancia muy superior a la vigente en el país y en el sistema financiero internacional.

Luego de eliminar rápidamente las restricciones y controles estatales sobre el mercado de cambios, continuó la tradicional salida de divisas con destino al pago de intereses de la deuda externa, el envío de utilidades y remesas de dividendos a las casas matrices, la intensificación del turismo internacional de clases medias y altas para comprar bienes de consumo durable más baratos que los existentes en el mercado local, y continuó la «fuga» de capitales hacia otros países y paraísos fiscales.

La balanza comercial, que estaba en déficit en 2015, no mejoró la situación hasta la fecha, agosto 2017. Contrariamente a lo buscado por el gobierno, el déficit primario del Sector Público No Financiero respecto del PIB aumentó del 4,2 por ciento en 2015 a 4,6 por ciento en 2016, nutriendo la inflación. La disminución de la recaudación fiscal se debió, básicamente, a la eliminación de las anteriores retenciones sobre las exportaciones para atender a las demandas de las empresas comercializadoras de productos del sector primario. El incremento del gasto público se explica por las nuevas políticas sociales para contener los movimientos sociales y las mayores transferencias a las provincias que estaban en déficit y recesión. En cuanto a los gastos de capital, en 2016, la reducción de partidas presupuestarias destinadas a vivienda de interés social y urbanismo actuaron como factor de ajuste presupuestario.

El financiamiento del Estado provino esencialmente del endeudamiento externo del sector público, así como del fuerte ingreso de capitales del sector privado, en el marco de un «Régimen de Sinceramiento Fiscal» (blanqueo) que incrementó el monto de las reservas del Banco Central y apreció el peso. Por consiguiente, la pauta presupuestaria de crecimiento del PIB en 2017 de 3.5 por ciento y la tasa de inflación del 18 por ciento parecen a mediados de este año difícilmente alcanzables.

La apreciación del peso desalentó las exportaciones no tradicionales, estimuló las importaciones de productos manufacturados que compiten con la producción nacional para así presionar hacia abajo la inflación, con lo cual varias ramas industriales poco competitivas redujeron su actividad manufacturera y pasaron a comercializar productos importados con los cuales antes competían. Progresivamente, se abrió el comercio exterior para importar bienes de consumo sin prevenir el impacto sobre el PIB, el empleo y la demanda interna.

Como había un déficit energético, además de importar gas, se trató de estimular la producción elevando el precio del petróleo y el gas en boca de pozo. Pero si bien la producción de petróleo y gas no ha aumentado y disminuyó el consumo, se incrementaron las ganancias de las empresas petroleras y energéticas, y por separado se puso en marcha una política vigorosa a favor de las energías renovables en mano de empresas privadas.

Se redujeron los subsidios a las empresas de servicios públicos, provocando un fuerte aumento de las tarifas, primero por una decisión arbitraria (generando mucha resistencia y demandas judiciales) y posteriormente con aumentos más moderados y progresivos luego de convocar a la «Audencias Públicas», como preveía la legislación. Este fuerte aumento afectó a las familias reduciendo sus ingresos reales y también a las pequeñas empresas, comercios y ONG, repercutiendo sobre sus costos de producción, que se transfirieron finalmente a los precios. De manera que la política de «sincerizar tarifas» no ha frenado la inflación como era el propósito inicial, sino que la ha estimulado.

Para disminuir el déficit fiscal, por razones políticas y para dar una señal disciplinadora durante los primeros meses del gobierno, se efectuaron miles de despidos de personal contratado en el sector público, cuestionando la estabilidad en el empleo.

En materia de seguridad, se han firmado acuerdos con Estados Unidos para intercambiar información de inteligencia, comprar armamento y avanzar en la articulación entre Seguridad Interior y Defensa Nacional. Se reequiparon las fuerzas de seguridad, adquiriendo en Israel vehículos y armamentos con fines represivos, para amenazar a los movimientos sociales en sus manifestaciones. Esos equipamientos se utilizaron para reprimir protestas de aborígenes o pueblos originarios y de movimientos sociales. A pedido de los comerciantes, el hostigamiento y la represión se ha dirigido periódicamente hacia cuentapropistas informales, manteros y vendedores ambulantes que, sin pagar impuestos, ocupan las veredas frente a las casas de comercio con las cuales compiten.

Para salir de la recesión, se ha promovido con fuertes incentivos el crecimiento del sector agropecuario exportador y se relanzó la obra pública en 2017 (año electoral) para reactivar la construcción, fuerte generadora de empleos en el corto plazo. Pero la apreciación cambiaria impactó negativamente, en precios y cantidades, las exportaciones provenientes de las economías regionales, estimulando la migración rural hacia los suburbios de las grandes ciudades y ampliando la población que vive en «villas de emergencia».

La disminución de impuestos, retenciones y controles al sector agropecuario y la devaluación producida han estimulado un crecimiento considerable de la producción de granos y del stock ganadero, aumentando las ganancias de ese sector. Pero la capacidad del sector exportador agropecuario para dinamizar la economía en su conjunto y generar nuevos empleos asalariados es muy reducido, porque una buena parte de su demanda se satisface con importaciones de maquinaria agrícola, semillas, herbicidas y abonos químicos. A comienzos de 2017, la agroindustria creció fuertemente por las buenas cosechas, pero la producción industrial de las Pymes cayó 5 por ciento con 17 meses en baja; la utilización de la capacidad instalada de la industria está por el 60 por ciento, que es el menor porcentaje desde el fin de la Convertibilidad.

Al mismo tiempo que se estancó o disminuyó el PIB, se concentró la producción, pues hubo adquisiciones y fusiones de grandes empresas, fortaleciendo oligopolios y reduciendo el nivel de empleos estables. Como compensación, se aprobó una Ley de promoción y creación de las pequeñas y medianas empresas que otorga ciertos beneficios y facilidades para agilizar los trámites administrativos «para constituir una empresa en 24 horas».

### **Los cambios en la relación salarial**

En el inicio, el gobierno tropezó con dificultades provocadas por la manipulación desde 2007 de los datos del Indec sobre los precios, subestimando la inflación. La normalización tomó un año después del cambio de gobierno. La estrategia oficial en materia de ingresos concentra sus esfuerzos en la reducción de los costos laborales y el freno al incremento de los salarios reales mediante los convenios colectivos, para que por esas vías aumente la rentabilidad empresaria, dando por sentado que eso dará lugar a la inversión y luego estimulará la contratación de nuevos trabajadores.

A manera de síntesis, en el período previo, entre 2012 y 2015, el empleo privado registrado aumentó muy poco: solo 120.000 personas (sobre un total de 6.498.248), mientras que, en el sector público, el incremento fue de 483.000 personas, sobre un total de 3 millones de trabajadores estatales en los tres niveles de gobierno. En cambio, entre diciembre 2015-mayo 2017 aumentaron el desempleo, el subempleo, la inactividad, la informalidad laboral y la precarización de la relación salarial. Argentina terminó 2016 con 1,5 millones de personas desocupadas y 2,7 millones con otros problemas de empleo. Según la EPH el desempleo creció y cerró el primer trimestre de 2017 en 9,2 por ciento, aumentando mucho en el Gran Buenos Aires y en Rosario. Disminuyeron las tasas de empleo y aumentaron las de desempleo, subempleo y sobre todo las tasas de inactividad, porque muchos «desocupados desalentados» dejaron de buscar trabajo debido a la reducción de la oferta de empleos y por factores estacionales. Estos porcentajes muestran que, si bien no

existe todavía una grave crisis de desempleo en el país (como la de 2002), hay un mercado laboral estancado y que se deteriora, predomina la precariedad y aumenta el desaliento de los desocupados.

Según cifras recogidas por institutos de investigación y cámaras patronales y sindicales, confrontando febrero de 2017 con enero de 2016, los despidos fueron en el Sector público 75.123 (30,15 por ciento) y en el Sector privado 174.020 (69,85 por ciento). En cuanto a las numerosas suspensiones y «retiros voluntarios», la mayoría se produjo en el sector industrial que emplea intensivamente fuerza de trabajo.

Pero posteriormente se incrementó el empleo público con designaciones políticas y en las categorías superiores del escalafón.

Debido al freno y al retraso de la obra pública por el aumento de los controles burocráticos y ante al temor a convalidar los actos de corrupción del gobierno anterior, el PIB de la construcción cayó un 15 por ciento en 2016, perdiéndose más de 50.000 empleos, pero que comenzaron a recuperarse parcialmente en 2017.

Las industrias del cuero y textil son las más afectadas por la recesión y el ingreso de productos importados; las empresas hicieron frente a esta situación anticipando las licencias por vacaciones, suspendiendo personal o finalmente despidiendo para reducir los gastos. Las políticas públicas de empleo o de subsidios a los empleadores para que no despidan (plan Repro) volvió a aplicarse, pero la cantidad total de empresas beneficiarias disminuyó a pesar del crecimiento del desempleo. La recesión de 2016 impactó sobre el empleo de empresas de diferentes sectores y tamaño y no solo sobre las pequeñas. Para el Secretario de Empleo, las suspensiones y despidos serían procesos normales y expresó a los medios que «contratar y despedir debería ser tan natural como comer y descomer» (sic).

Dentro de la población inactiva, aproximadamente hay un millón de jóvenes llamados «Ni Ni Ni» (que no estudian, ni trabajan, ni buscan empleo). Este segmento se fue incrementando desde el año 2003 a pesar del crecimiento económico. Para el empleo público se adoptó un plan oficial para impedir la contratación de nuevo personal y «modernizar y jerarquizar» el Estado a través de la capacitación de 80.000 empleados públicos y reestructurar sus funciones para evitar la superposición de programas nacionales con los provinciales y el derroche de recursos.

Se crearon presiones en el sector público para condicionar la permanencia y la promoción en el empleo en función del presentismo y la puntualidad, siendo evaluados de acuerdo al desempeño con premios monetarios y castigos previéndose instaurar una «prima por productividad». La capacitación del personal será en el futuro la condición para el mantenimiento del puesto y la promoción. En lo inmediato, se incentivó el control del ausentismo y se instauraron controles informáticos de ingreso y egreso.

Como nueva política para el empleo en el sector privado se lanzó el Programa de Transformación Productiva (TPT) para subsidiar a trabajadores despedidos en empresas consideradas «poco competitivas» y facilitar su reinserción en empresas con «mayor dinamismo». Para incitar a salir de la inactividad, —en otras palabras para «activar las políticas pasivas»— se estableció que «los participantes de los programas nacionales de empleo implementados por el MTEySS podrán seguir percibiendo durante varios meses la ayuda económica mensual (el plan social) una vez que accedan a un empleo formal en el sector privado». Para hacer frente al desempleo, el Gobierno también fomenta contratos de pasantías. Pero los objetivos del programa y los empleos creados por este dispositivo hasta el primer semestre de 2017 son pequeños frente a la dimensión del problema.

La recesión iniciada a fines de 2015 parece haber tocado «un piso» en el último trimestre de 2016, pero, a pesar de eso, en 2016, el PIB cayó 2,3 por ciento y el PIB industrial, en particular, cayó el 4,7 por ciento, retrocediendo al nivel registrado en 2010. Las ramas más afectadas fueron Automóviles, Metalmecánica, Electrónica, Minerales no metálicos, Siderurgia, Cigarrillos y, sobre todo, Cuero y Textiles.

La construcción privada comienza en 2017 a dar señales certeras de recuperación debido al impulso de la obra pública, compensado una parte de los empleos perdidos. Continuó la reducción de la importancia del sector industrial, que representaba en 2016 sólo 16,4 por ciento del Valor Agregado y empleaba más de un millón de trabajadores. Solo en agosto 2017 la industria deja de caer y comienza parcialmente a recuperarse, pero de manera muy lenta y sin alcanzar los niveles de 2011.

Las consecuencias de la elevada inflación, el aumento de las tarifas de los servicios públicos para reducir el déficit, el aumento del desempleo y el subempleo son la disminución de los ingresos de los sectores asalariados e informales y, consiguientemente, de la demanda, con lo cual se generó más recesión, pero sin bajar la inflación. La política de «anclar» el dólar apreciado para tratar de controlar la inflación y de esa manera mantener el valor real de los salarios, ha producido una pérdida de competitividad en las exportaciones y un aumento del déficit del comercio exterior, proceso que afecta las economías regionales y las exportaciones industriales.

Los salarios reales cayeron en 2016 debido a que la inflación superó el 40 por ciento y se reflejó en los precios de alimentos afectando más especialmente a los asalariados de bajos ingresos (que destinan para ello un elevado porcentaje de sus ingresos), a los beneficiarios de políticas sociales y a los jubilados y pensionados que cobran el haber mínimo, cuyos ajustes de haberes también estuvieron por debajo del crecimiento de la inflación. Como resultado, ese año cayó el consumo privado y más de 10 por ciento en las ventas de los supermercados. De manera de estimular la demanda y reducir el impacto de la inflación,

el Gobierno prorrogó los planes «Ahora 12» y «Ahora 18» de compra de bienes durables en cuotas y sin interés, que había sido instituido por el gobierno anterior y sumó nuevos planes de 3 y 6 cuotas sin interés para la compra financiada de bienes de consumo y servicios de diversos sectores de la economía.

La concepción ortodoxa del gobierno de impulsar el crecimiento por medio de la mayor inversión privada – con la expectativa de obtener elevadas tasas de ganancia que hagan posible la reinversión y la generación de empleos–, se opone a una perspectiva heterodoxa donde la inversión privada depende más bien de la evolución de la demanda, básicamente el consumo arrastrado por los salarios y que tiene como consecuencia la generación de empleos. Siguiendo el primer enfoque, la caída del salario real, los programas de ajuste y el incremento de las tarifas públicas influyen negativamente sobre la demanda, repercutiendo negativamente sobre el empleo.

### **Nuevo perfil de las relaciones de trabajo**

Las centrales empresariales vieron con satisfacción el cambio de gobierno y de modelo productivo, y han restablecido las relaciones de cooperación con el poder ejecutivo. Presionan sobre el gobierno para obtener ventajas sectoriales (reducción de impuestos, baja de los costos laborales, créditos con bajas tasas y facilidades, etc.) y apoyan las políticas laborales que buscan limitar el derecho de huelga, poner topes a los incrementos salariales, controlar la protesta social y esperan la adopción de leyes que reduzcan los costos laborales y flexibilicen el uso de la fuerza de trabajo. Pero son reticentes frente a las políticas de apertura del comercio exterior debido a la baja competitividad de los sectores industriales.

En materia de relaciones de trabajo, el gobierno actual continúa la tendencia de segmentar las centrales sindicales y establecer acuerdos con los sindicatos de sectores en dificultad (construcción, comercio, petroleros, automotriz, electrónica, textil, cuero) otorgando beneficios a cambio de que los sindicatos no hagan huelgas y acepten cláusulas flexibilizadoras así como aumentos salariales sin recuperar totalmente la inflación del año anterior, pero con una «cláusula gatillo» en caso de que la inflación futura supere la meta fijada por el Banco Central. La recesión y el crecimiento del desempleo crearon las condiciones para que, en acuerdo con el gobierno, varios sindicatos y cámaras patronales acordaron bajar los costos laborales y reducir beneficios sociales otorgados por las empresas. La estrategia seguida por el gobierno es negociar con los sindicatos, «sector por sector», afirmando que son situaciones distintas y que «tiene que haber una recomposición del poder adquisitivo del salario, pero con empresarios que puedan pagarlo», dando a entender que los aumentos serían moderados por debajo de la productividad y de la inflación. El Presidente había afirmado delante de dirigentes sindicales no adictos que

también había «mafias» dentro de los sindicatos, retomando las críticas de los sectores sindicales más radicalizados. Por su parte, el Ministerio de Trabajo adoptó una actitud más vigilante sobre la vida interna de los sindicatos amenazando con intervenirlos si violaban la Ley de Asociaciones Profesionales o si despertaban sospechas en la organización de las elecciones de autoridades y el manejo de los recursos. Está en sus manos la posibilidad de controlar, demorar o retacear fondos para las Obras Sociales sindicales, que tienen a su cargo importantes servicios de salud para sus afiliados. En una marcha masiva, la CGT criticó objetivamente las medidas de política económica y social a la luz de sus resultados, propuso grandes orientaciones de políticas de crecimiento, industrialización, empleo e ingresos para actualizar las jubilaciones y pensiones, y reducir impuestos a las ganancias de los asalariados, pero no presentó una propuesta alternativa, afirmando que ellos «no estaban gobernando» y que «la responsabilidad por las decisiones tomadas no les corresponden».

Cuando terminó el gobierno anterior, y en parte debido a su estrategia de división, había de hecho tres nucleamientos dentro de la CGT (Confederación General del Trabajo). Los mismos se reunificaron en 2016 para hacer frente y negociar con el gobierno, mientras un grupo de pequeños sindicatos agrupados en «las 62 organizaciones» se alió al nuevo gobierno y obtuvo ventajas. Por otra parte, continuaron existiendo dos CTA (Confederación de los Trabajadores Argentinos) que adoptaron una política muy crítica hacia el nuevo gobierno, agrupando esencialmente a sindicatos del sector público, sobre los cuales más impacta el peso del ajuste. Dentro de cada una de las centrales conviven agrupamientos con diversas orientaciones.

Los movimientos sociales, son grandes organizaciones que incluyen a trabajadores desocupados, miembros de cooperativas de trabajo y beneficiarios de las políticas sociales: «Barrios de pie», «Corriente Clasista y Combativa», «Central de Trabajadores de la Economía Popular» y el «Movimiento Evita». Recientemente todos ellos han establecido una alianza de unidad de acción con la CGT.

Por otra parte, dentro de las «Comisiones Internas», vigentes en grandes empresas y que tienen mucha autonomía respecto al sindicato de la rama de actividad, se han consolidado numerosos pero pequeños grupos de izquierda con mucha capacidad de movilización.

Las orientaciones de política económica del actual gobierno y sus consecuencias en el corto plazo han generado numerosos conflictos: los sindicatos básicamente reivindican por aumentos de salarios, contra los despidos y por obtener rebajas impositivas, y los movimientos sociales, a su vez, reclaman el otorgamiento de más subsidios y el aumento de sus montos, extremadamente bajos. Esta diversidad de actores y de orientaciones, unida a la recesión o estancamiento, permiten al gobierno negociar sector por sector, ponerlos en competencia y sacar con ello ventajas.

### **La marcha de la Justicia**

La Justicia intensificó su actividad y cambió de orientación luego de la asunción del nuevo Poder Ejecutivo, pero con grandes desprolijidades, operando sobre diversas causas. De hecho, la actividad judicial -con repercusiones políticas- se intensificó en este 2017, año electoral.

Varios Fiscales, atendiendo numerosas denuncias de opositores, procesaron a la ex Presidenta, a su hijo, actualmente Diputado, y a otros altos funcionarios acusándolos de que constituyeron una asociación ilícita para lavar dinero, percibirlo proviniendo de la corrupción (coimas al otorgar obras públicas a empresarios amigos o cobrar por habitaciones de hoteles de su propiedad y que nunca se ocuparon), hacer negocios incompatibles con la función pública (alojando la tripulación de Aerolíneas Argentinas en hoteles de su propiedad en contratación directa) y promover tratados secretos con Irán, para encubrir a los acusados iraníes de volar la Amia y dejar de lado «alertas rojas» de Interpol para esos terroristas a cambio de promover intercambios comerciales. Ese tratado aprobado por el Congreso, finalmente se dejó sin efecto y no comenzó a aplicarse. Por esas causas se prevé que en 2017 y 2018 deberán presentarse ante los tribunales. Sobresale la situación del ex Ministerio de Infraestructura, donde los Secretarios y varios Subsecretarios fueron procesados y en función de las pruebas están condenados y en prisión. El actual Ministro también está procesado, pero como es diputado tiene fueros y no podría ser detenido.

Por otra parte, se presentaron fuertes denuncias contra el presidente Macri por negociados y actividades incompatibles con la función pública (no declaración impositiva de empresas *of shore* localizadas en paraísos fiscales y de propiedades inmobiliarias), favoritismo en licitaciones a una empresa de construcción propiedad de su primo y la condonación de una deuda con el Estado de una empresa del grupo familiar (Correo Argentino). También se le objetó la concesión apresurada de rutas aéreas a empresas de aviación *low cost* vinculadas con miembros de su gabinete. Recientemente se descubrieron importantes hechos de corrupción en acuerdo con la empresa Odebrecht en grandes obras de infraestructura licitadas y ejecutadas desde la década pasada en ambos gobiernos, por parte de una empresa relacionada con la familia presidencial.

Pero dada la estructura y composición social de sus integrantes, por la orientación de la justicia argentina y el tiempo que demoran en sustanciarse las causas penales contra los dirigentes políticos, es difícil que tenga lugar una acción judicial similar a la de Brasil, «Lava jato», para castigar la corrupción.

A partir de la crisis de 2001, varios altos funcionarios utilizaron recursos e instrumentos asignados por el Estado para perseguir a los opositores: hacían espionaje clandestino fuera de cualquier marco legal desde la ex Side, ahora Agencia Federal de Inteligencia (AFI) sin que fueran controlados y posteriormente se daban a conocer

públicamente el contenido de las escuchas cuando comprometían a dirigentes políticos de la oposición para desprestigiarlos.

Desde comienzos de 2017, se observa una intensificación de las acciones represivas contra las comunidades originarias que cuestionan la propiedad privada otorgada a grandes latifundistas extranjeros sobre sus tierras ancestrales, así como contra las marchas de las organizaciones sociales que, para obtener sus reivindicaciones y llamar la atención, obstruyen el tránsito. También se llevaron a cabo esas acciones sobre sedes de organizaciones de izquierda y locales donde se reúnen sectores para recibir una ayuda alimentaria, con la excusa de buscar armas y drogas. Incluso la policía penetró sin autorización judicial en el terreno de una universidad para reprimir a estudiantes que hacían una fiesta de ingreso «porque hacían ruido».

Recientemente, la desaparición de un militante ecologista y aliado de las comunidades originarias que se produjo luego de la represión sobre un grupo de mapuches que cortaban rutas en la Patagonia, generó fuertes denuncias y acciones de las organizaciones de derechos humanos y de partidos de la oposición contra el accionar de la Gendarmería y el Ministerio correspondiente.

### **Posibles ganadores y perdedores**

Como resultado de estas medidas, y de la situación precedente, se puede tratar de identificar tentativamente «ganadores y perdedores».

Los grandes perdedores del ajuste implementado por el programa económico actual son los siguientes:

1) Los sectores productivos poco competitivos frente a las importaciones, debido al tipo de cambio apreciado y en particular las ramas industriales trabajo-intensivas del cuero, calzados, textiles, y la electrónica. La recesión económica incrementada desde el cambio de gobierno hizo caer la demanda por la reducción del poder de compra de los asalariados y consiguientemente disminuyó la inversión y aumentó la capacidad instalada ociosa en la industria.

2) Las PyMES industriales tradicionales que entraron en dificultades por dichas causas y por la liberalización de las importaciones.

3) Los pequeños comercios de proximidad, que han visto aumentar fuertemente sus costos por el considerable aumento de las tarifas de electricidad, gas y agua corriente, deben pagar elevadas tasas de interés si acceden al crédito y no pueden competir con los grandes hipermercados.

4) Los sectores de pequeños productores agrícolas de las economías regionales, que desde mucho tiempo atrás exportaban con buenos resultados (frutas, yerba, te, tabaco, vino, lácteos) y que tienen dificultades para sobrevivir debido en parte a la apreciación del

peso y por otra parte al incremento de los precios de semillas, abonos químicos, plaguicidas, bienes de producción y del transporte.

5) En particular el conjunto de los asalariados, debido a los problemas del mercado de trabajo (desempleo, subempleo, precariedad, trabajo no registrado) la reducción del salario real por el impacto inflacionario sobre alimentos, la suba de los alquileres y el aumento de las tarifas de los servicios públicos.

6) Los que tienen empleos en el sector informal (servicio doméstico, cuentapropistas, microempresas) porque debido a la recesión se redujeron las posibilidades de acceder a «changas» y trabajos temporarios.

7) Los jubilados, pensionados y beneficiarios de las políticas sociales que cobran las jubilaciones o pensiones mínimas, porque los ajustes periódicos de haberes no compensan la inflación pasada, ni los incrementos de tarifas de los servicios públicos, del precio de los medicamentos y de los bienes de la canasta familiar, y además sufren el deterioro del servicio público de salud, que atiende a esta categoría, por la reducción presupuestaria,

8) La situación es dramática en el caso de los desocupados, incluso de quienes cobran el insuficiente subsidio por desempleo, los trabajadores no registrados que no tienen acceso a la seguridad social, los trabajadores precarios amenazados por los despidos y suspensiones, los beneficiarios de los planes sociales porque el monto de los subsidios está lejos de cubrir la canasta básica de alimentos y por último los sectores que viven en situaciones de extrema pobreza e indigencia, y que quedaron prácticamente excluidos.

El fortalecimiento y desarrollo del sector industrial fue deteriorado desde el golpe militar de 1976 y no figura explícitamente entre los objetivos prioritarios del gobierno. En el momento de redactar este texto el gobierno afirma tener expectativas favorables para que la economía se recupere de la recesión y vuelva a crecer un 3 por ciento en 2017, que sería impulsada por la inversión externa y la acción de los principales sectores ganadores del modelo que son esencialmente:

1) La agroindustria: debido a las buenas cosechas de soja, trigo y otros granos exportables a China, a pesar de importantes inundaciones y de las restricciones a las exportaciones de biodiesel impuestas por la Unión Europea y los Estados Unidos.

2) El sector financiero, hacia donde se canaliza la mayor parte del ingreso de divisas, pero con fines especulativos –en lugar de inversiones directamente productivas–, aprovechando un tipo de cambio apreciado y las elevadas tasas de interés fijadas por el Banco Central.

3) Las telecomunicaciones, donde se está produciendo un importante proceso de fusiones y concentraciones bajo la hegemonía de empresas transnacionales y por la ampliación de la demanda.

4) El sector de la construcción (partiendo desde un piso muy bajo) por grandes programas públicos de infraestructura (ferrocarril, saneamiento, auto rutas, energía) que dinamizan varias ramas de actividad industrial, financiados en parte por organismos internacionales y en menor medida por los nuevos créditos hipotecarios de largo plazo que se están otorgando para vivienda de los sectores medios y altos.

5) Los grandes hipermercados y cadenas de electrodomésticos que tienen amplia posibilidad para modificar los precios y que, aprovechando la caída de la demanda, negocian con los proveedores hacer efectivo el pago en cuotas y con varios meses de retraso.

Pero si estas tendencias se confirman y en el corto plazo crece el PIB por la actividad de esos sectores, la estructura productiva será más heterogénea y desequilibrada entre sectores y ramas de actividad. Los sectores mencionados y otros altamente concentrados y transnacionalizados crecerán, pero no arrastrarán el crecimiento de la economía en su conjunto, por lo que aumentará la heterogeneidad regional. Estos procesos tendrán escaso impacto positivo sobre el empleo y los salarios, no mejorarán sustancialmente la distribución del ingreso haciéndola más equitativa, ni permitirá eliminar rápidamente la pobreza, la indigencia y la precariedad. Se está frente a una contradicción: en la situación actual, una fuerte devaluación para volver a hacer competitivas las exportaciones y proteger la industria, produciría al mismo tiempo un incremento de la inflación y eso deterioraría aún más los salarios generando serios conflictos laborales.

Si perduran las incipientes tendencias actuales cuatro variables harían inviable el rumbo económico del gobierno actual con repercusiones negativas sobre el trabajo y el empleo: 1) tasas de interés altas, 2) dólar planchado (apreciado), 3) salarios reales a la baja con creciente desocupación que provocan la caída de la demanda y 4) altos niveles de endeudamiento público para cubrir gastos corrientes sin tener que emitir, pero que para el futuro requerirá elevados montos de divisas para pagar capital e interés; estos serán difíciles de acumular si no hay un fuerte crecimiento.

### **La incertidumbre del horizonte electoral**

Este año 2107 hay elecciones de medio término para renovar parcialmente las cámaras y si bien el resultado es incierto, no cambiaría radicalmente la actual composición del Parlamento. Para enfrentar al actual gobierno se organizaron tres fuerzas políticas que representan a sectores afines al peronismo, además de partidos de izquierda que en conjunto representan aproximadamente un 5 por ciento de los votantes. Las elecciones primarias de agosto 2017 mostraron a nivel nacional un crecimiento del oficialismo, pero en la provincia de Buenos Aires (que reúne un tercio del electorado nacional y donde la clase obrera es importante), se registró una ajustada victoria de Cristina Fernández de Kirchner

sobre el candidato oficialista. Si el resultado final en octubre próximo fuera favorable al oficialismo, esto le daría más fuerza para encarar las reformas estructurales (no explicitadas) que el gobierno juzga indispensables para dejar atrás las bases económicas y sociales del «populismo». Un triunfo contundente de la oposición implicaría una señal y un freno al programa económico de ajuste, afectando la búsqueda de inversiones extranjeras, dificultando el financiamiento externo de la economía hasta el final del mandato presidencial (2019), poniendo en cuestión la gobernabilidad durante los próximos dos años. Pero ha surgido un enigma: todavía no se han verificados los efectos de las políticas del Presidente Donald Trump.



## Trabajo y salud en puestos de atención al público Una investigación sobre riesgos psicosociales en el trabajo en Anses

J.C. Neffa (dir.)

Ed. Secasfpi, Citra-Umet, Conicet, 2017

Por SOFÍA MALLEVILLE\*

pp. 207-212

Este libro, escrito por Julio César Neffa, S.M. Korinfeld y M.L. Henry con la colaboración de H.R. Di Génoa, E. Giraudo, J.A. Kohen, C. Ortega, J.K. Salas y C. Selemenson, nos invita a reflexionar en torno a la configuración que asumen las condiciones laborales y su relación con la salud y el bienestar de los trabajadores. Asimismo, es un esfuerzo conjunto por vincular el mundo académico con los diversos actores y organizaciones del mundo del trabajo. En este sentido, la particularidad de la investigación que dio origen a este libro radica en que la misma se originó en respuesta a las inquietudes de una de las organizaciones gremiales presentes en el organismo estudiado, la Administración Nacional de la Seguridad Social (Anses), como fue el Sindicato de Empleados de la ex Caja de Subsidios Familiares para el Personal de la Industria (Secasfpi). Fruto de este rasgo, la investigación no se restringe únicamente al plano analítico, sino que realiza un segundo paso hacia la construcción de una serie de recomendaciones en función del diagnóstico elaborado. Con una clara orientación tanto política como práctica, tiene como objetivo establecer un corpus de acciones posibles en pos del mejoramiento real de las condiciones de trabajo y el bienestar de los trabajadores. Además, la articulación permanente con el sindicato posibilitó la realización de un trabajo de campo a escala nacional, lo cual le otorga otro punto por demás interesante a esta publicación.

En lo que respecta a la estructura del libro, el mismo se organiza a partir de una serie de capítulos que comienzan luego del prólogo del Secretario General del gremio y da lugar a una breve presentación realizada por una trabajadora y delegada de Anses. En el tercer capítulo nos adentramos, un poco más, en la gestación y el desarrollo de la investigación para luego definir el enfoque teórico-metodológico utilizado. Del capítulo siete al once se da cuenta del diagnóstico en lo que refiere a la situación de los trabajadores de atención

---

\* Socióloga por la UNLP. Miembro del equipo de investigaciones sobre Riesgos Psicosociales en el Trabajo, de la Umlp y del Conicet.  
Correo-e: sofi.malleville@hotmail.com

al público de dicha institución, para por último encontrar una serie de recomendaciones –tanto generales como específicas– que Neffa y su equipo realizan en función del análisis.

### **Perspectiva teórico-metodológica de la investigación**

Los riesgos psicosociales en el trabajo (en adelante Rpst) pueden ser definidos como aquellos riesgos para la salud, en un sentido integral, generados por los determinantes socioeconómicos y, esencialmente, las condiciones que asume el proceso de trabajo, su contenido y organización, susceptibles de interactuar con el funcionamiento físico, mental y social de los trabajadores e impactar en la empresa u organización (Gollac, 2011; Neffa, 2015). En este sentido, este tipo de análisis cobra especial relevancia a la hora de estudiar las particularidades del trabajo en la atención al público de un organismo estatal como la Anses.

En la Argentina, hacia el año 1991, se crea Anses con el fin de gestionar y administrar la recaudación de fondos correspondientes a los regímenes nacionales de jubilaciones y pensiones, de asignaciones familiares y del Fondo Nacional de Empleo. Con el tiempo, y especialmente en los últimos años, las funciones de este organismo se fueron complejizando generándose una serie de transformaciones asociadas al aumento de las tareas producto del crecimiento, tanto cuantitativo como cualitativo, de las prestaciones y cantidad de beneficiarios. Hacia mediados de 2016, la Anses contaba con aproximadamente 16 mil trabajadores y trabajadoras, distribuidos en más de 300 dependencias en todo el país (Udat, Udai, Oficinas y Edificios Centrales) y en 15 regionales (unidades administrativas).

Para lograr el objetivo que originó este estudio y atendiendo a la definición de Rpst adoptada, se utilizó una metodología general que involucró técnicas de corte cualitativas y cuantitativas. Dentro del primer enfoque se aplicó una encuesta sobre RPST a una muestra de 649 trabajadores de atención al público de Oficinas, Udat y Udai, diseminadas por todo el territorio nacional. En dicho cuestionario se operacionalizaron, a partir de una serie de preguntas abiertas y cerradas, los distintos factores de riesgos psicosociales. En segundo lugar se realizó un estudio ergonómico en 6 delegaciones para identificar, medir y evaluar distintos parámetros, referidos a los riesgos del medio ambiente físico de trabajo. Por último, se buscó implementar un estudio sobre el servicio de medicina laboral y el estado de salud de los trabajadores.

En cuanto al enfoque cualitativo, se implementaron cuatro tipos de técnicas: cinco talleres de visualización grupal en distintas delegaciones, preguntas abiertas dentro del cuestionario sobre Rpst, comentarios de los trabajadores con base en los registros realizados por las encuestadoras durante el trabajo de campo, observaciones de los lugares de

trabajo y una serie de entrevistas a directivos y funcionarios de Anses, dirigentes de Secasfpi, delegados/as y trabajadores/as.

## **Principales resultados a los que arribó la investigación en función de las distintas técnicas**

### **Talleres de visualización**

Esta técnica cualitativa buscó poner el acento en las percepciones del colectivo de trabajadores respecto sus condiciones laborales y cómo creen que las mismas repercuten en su salud. Partiendo de lo subjetivo para finalmente «objetivar lo subjetivo», es decir lograr una explicitación de lo vivido cotidianamente en el ámbito laboral, que aún no están sistematizadas o elaboradas conscientemente por los trabajadores.

Entre los principales indicios que aportó esta técnica se observa que los participantes manifestaron sufrir episodios de tensión en sus relaciones con los beneficiarios de la institución, puesto que a menudo reciben agravios verbales, insultos y hasta agresiones físicas. Dichas situaciones generan sentimientos de angustia, ansiedad, agotamiento emocional, mal humor, frustración, entre otros. En esta línea, los requerimientos y reclamos de los usuarios muchas veces exceden la capacidad de resolución del personal puesto que este siente que existe un desajuste entre el contenido y la intensidad de las demandas, y la información/formación operativa que reciben por parte del organismo para poder brindar respuestas inmediatas ante las nuevas políticas sociales a cargo de la Anses.

### **Estudio de medicina del trabajo**

Partiendo de una concepción socio-histórica del proceso salud-enfermedad determinada por el modelo de producción dominante, este estudio buscó conocer la situación de los servicios de medicina laboral, los sistemas de prevención y el perfil patológico de los trabajadores de Anses.

De acuerdo a lo señalado en el texto, el organismo

...cuenta con un servicio de medicina laboral centralizado en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires denominado Unidad Coordinadora de Medicina Laboral, dependiente de la dirección de Administración del Personal. En las delegaciones más importantes del interior del país, el servicio tiene un médico de salud perteneciente al organismo y a su vez cada delegación contrata un servicio de medicina privada para el control del ausentismo (pp.184).

No obstante, en la práctica, se encontraron con una serie de limitaciones a la hora de acceder a la información y a la documentación de forma directa –por ejemplo no se pudieron obtener datos oficiales sobre ausentismo o patologías más frecuentes en el

organismo—. En este sentido, la falta de información reviste un problema no sólo para conocer la situación de los trabajadores sino también para adoptar una verdadera política de prevención y promoción de la salud.

Teniendo en cuenta estas limitaciones, se recurrió a los datos presentes en el sistema informático de la Secretaria de Riesgos del Trabajo (SRT), se consultó a algunos profesionales que atendieron a pacientes de Anses y se analizó la información relevada a partir del bloque de preguntas referidas a la salud/prevención en la encuesta sobre Rpst.

En términos generales, se identificaron una serie de padecimientos tales como: trastornos musculoesqueléticos, tendinitis, hipertensión arterial, gastritis, úlceras, colon irritable, alergias, problemas en las cuerdas vocales, fatiga visual, entre otros. El perfil patológico construido da cuenta de un alto desgaste tanto osteomuscular como psíquico y mental, fruto del contenido que asume el trabajo en atención al público.

Por último, cabe señalar que en la actualidad las enfermedades profesionales reconocidas por la SRT se reducen a las definidas en el listado oficial de enfermedades profesionales, en el cual se excluyen los padecimientos asociados a los riesgos psicosociales en el trabajo. En consonancia con esta situación, la Anses no realiza exámenes periódicos obligatorios a sus trabajadores y no existen estadísticas sistematizadas sobre el ausentismo, puesto que este servicio se encuentra tercerizado.

### **Estudio ergonómico**

Este estudio consistió en una serie de observaciones y mediciones en los distintos sectores de trabajo de seis delegaciones de Anses. Entre las actividades desarrolladas, encontramos el dimensionamiento de las oficinas, mobiliarios e instrumentos de trabajo, la separación entre los puestos de trabajo, mediciones de los niveles de ruido e iluminación, condiciones ambientales de los espacios y la aplicación de un cuestionario de dolencias individuales, voluntario y anónimo.

Entre las principales problemáticas encontradas se da cuenta de una serie de cuestiones que se repiten en los resultados de las diversas técnicas. Por un lado, se vislumbran afecciones producto de las malas posturas, que pueden derivar en trastornos músculo esqueléticos y uso excesivo y sobreesfuerzo de la voz originado por el elevado ruido ambiental y por la falta de descanso en la atención entre un beneficiario y otro. Asimismo, también se señalan deficiencias en la infraestructura de las Uday y Udat visitadas: espacios reducidos que conducen al hacinamiento tanto de los trabajadores como de los usuarios, falta de sanitarios, escasos lugares de espera y sistemas para renovar el aire, falta de sectores para descanso o ingesta de alimentos por parte de los trabajadores, entre las principales cuestiones detectadas.

### Encuesta sobre Rpst

Teniendo en cuenta los distintos ejes temáticos que aborda la encuesta, encontramos algunos nudos más problemáticos para este colectivo. En lo que respecta a la intensidad y el ritmo de trabajo, los datos refuerzan lo anteriormente señalado: elevada carga mental fruto de tener que pensar en muchas cosas a la vez o que estar muy atento a sus tareas, posturas incómodas y riesgos medioambientales numerosos (malos olores, ausencia o mal estado de sanitarios, riesgos infecciosos, posibilidad de herirse o accidentarse, etc.). Además, buena parte de los trabajadores consideran que no se les provee de elementos de protección adecuados, no reciben información en materia de prevención e higiene y seguridad, o bien sostienen que han ido a trabajar sabiendo que no debían hacerlo por estar enfermos poniendo en juego su salud.

En los empleos que implican la atención al público y el contacto cara a cara o por teléfono con los usuarios, las demandas y exigencias emocionales son constitutivas del funcionamiento de la organización. En la Anses vemos que un amplio porcentaje manifiesta estar en contacto o tener que calmar a personas en situación de angustia o preocupadas, lo cual les exige un manejo tanto de sus propias emociones como de los sentimientos de los beneficiarios, que en muchos casos se encuentran fastidiosos por el tiempo de espera o por el tipo de trámite que deben realizar.

Asimismo, respecto al margen de autonomía, las ambigüedades e imprecisiones presentes en los instructivos para ejecutar nuevos programas y beneficios conllevan a que los trabajadores deban movilizar sus habilidades creativas para solucionar dichos problemas. «En este marco, muchos de ellos no viven la autonomía de hecho con la que cuentan como beneficiaria, porque a menudo es forzada...» por las falencias en la consignas formales y la falta de conocimientos brindados por el empleador para aplicarlas (pp. 318). En relación a esta última cuestión, muchos de los encuestados manifestaron conflictos de tipo éticos en cuanto a la imposibilidad de realizar un trabajo de calidad según sus propios parámetros –fallas en los sistemas, insumos de mala calidad, tecnología obsoleta, etc.–.

En materia de relaciones sociales y laborales, encontramos que los asuntos más relevantes se originan ante la imposibilidad de ascenso o promoción en el organismo, fruto de mecanismos que los trabajadores perciben como injustos o demasiado direccionados. Esta situación trastoca uno de los pilares fundamentales para la satisfacción laboral, como es el reconocimiento tanto profesional como simbólico.

El último eje aborda la temática de la seguridad en el empleo, que no parecería ser la principal preocupación de este colectivo. No obstante, más allá de la estabilidad contractual y cierta previsibilidad a futuro, vemos que aproximadamente un tercio de los encuestados sostiene que no desea continuar en su trabajo hasta el día de su jubilación. Sería interesante profundizar a futuro en las razones de por qué estos trabajadores no se proyectan hasta el final de su vida laboral en ese empleo.

### **Algunas reflexiones y desafíos**

A modo de cierre, considero que este libro pone en primera plana la discusión en torno a las implicaciones que la forma que asume el proceso de trabajo en nuestros tiempos tiene sobre la salud —en un sentido integral e histórico— de los trabajadores. Asimismo, permite continuar visibilizando una problemática que no es reconocida por la legislación actual y cuyas consecuencias, en muchos casos, son subestimadas.

El extenso trabajo que culminó en esta publicación también nos invita a reflexionar sobre lo valioso del intercambio entre el ámbito académico y el ámbito sindical a la hora de realizar investigaciones y pensar acciones conjuntas.

Para finalizar considero que la lectura de estas páginas habilita una pregunta más amplia en relación a los desafíos actuales de las organizaciones sindicales argentinas, en pos de una mayor democratización de la representación de sus trabajadores en materia de condiciones de trabajo y salud, haciendo énfasis en el conocimiento de su experiencia laboral cotidiana y revalorizando su rol activo para generar políticas de prevención y promoción del bienestar en el trabajo.

### **Referencias bibliográficas**

- Gollac, M.**, dir. (2011). *Mesurer les facteurs psychosociaux de risque au travail por les maîtriser*. Rapport du Collège d'expertise sur le suivi des risques psychosociaux au travail, faisant suite à la demande du Ministre du travail, de l'emploi et de la santé. París.
- Neffa, J.C.** (2015). *Los riesgos psicosociales en el trabajo. Contribución a su estudio*. Buenos Aires / Ceil/Conicet/Fce-Unlp/Citra.

**Autores****Julián Zicari**

Doctor en Ciencias Sociales, Magíster y Especialista en Historia Económica, y Licenciado en las carreras de Economía, Historia y Psicología por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Se encuentra finalizando su licenciatura en Filosofía en la UBA y es profesor de la misma universidad. Se especializa en el estudio de los conflictos sociopolíticos argentinos de la historia reciente, los problemas de la historia económica argentina y la filosofía política.

Correo-e: sanlofas@hotmail.com

**Andrés Wainer**

Doctor en Ciencias Sociales y Magíster en Economía Política por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso). Licenciado en Sociología (UBA). Investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet) y del Área de Economía y Tecnología de la Flacso-Argentina. Docente en cursos de grado y posgrado de la UBA, la Universidad Nacional de San Martín (Unsam) y la Flacso. Sus temas de investigación versan sobre problemáticas del desarrollo económico y los sectores dominantes en América Latina.

Correo-e: andres.wainer@gmail.com

**Pablo Lavarello**

Doctor en Economía de la Universidad de Paris XIII. Licenciado en Economía (Unlp), Maestría en Política Económica (UBA) y Investigador independiente del Conicet. Vicedirector del Centro de Estudios Urbanos Regionales (Ceur), Profesor de la Maestría en Desarrollo Económico del Idae-Unsam y de la Facultad de Ingeniería (Unlp). Sus intereses de investigación son la economía de la innovación y cambio tecnológico, y la economía del desarrollo con foco en América Latina.

Correo-e: lavarello@conicet.gov.ar

**Matías Mansini**

Licenciado en Economía por la Universidad Nacional de La Plata, Magíster en Economía y candidato a Doctor en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires. Becario del Conicet en el Ceur. Sus intereses de investigación son la economía de la innovación y cambio tecnológico, y la economía del desarrollo con foco en América Latina.

Correo-e: matu\_mem@hotmail.com

### **Marianela Sarabia**

Licenciada en Economía por la UBA. MSc in Applied Labour Economics for Development (Universidad de Turín y SciencesPo), candidata a Doctora en Economía (Universidad Argentina de la Empresa). Profesora de la Maestría en Cooperación Internacional de la Unsam y del programa de Data Science de Digital House. Sus intereses de investigación son la economía de la innovación y cambio tecnológico, y la economía del desarrollo con foco en América Latina

Correo-e: [marianela.sarabia@gmail.com](mailto:marianela.sarabia@gmail.com)

### **Juan M. Graña**

Doctor en Economía por la Universidad de Buenos Aires, Investigador Asistente del Conicet en el Centro de Estudios sobre Población, Empleo y Desarrollo (Ceped), Instituto de Investigaciones Económicas y Profesor de Cuentas Nacionales de la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA. Especializado en mercado de trabajo, distribución del ingreso y desarrollo económico.

Correo-e: [juan.m.grana@gmail.com](mailto:juan.m.grana@gmail.com)

### **Damian Kennedy**

Doctor en Economía por la Universidad de Buenos Aires, Investigador Asistente del Conicet en el Centro de Estudios sobre Población, Empleo y Desarrollo (Ceped), Instituto de Investigaciones Económicas de la UBA. Profesor de Estructura Social Argentina de la Facultad de Ciencias Económicas (UBA). Especializado en mercado de trabajo, distribución del ingreso y desarrollo económico.

Correo-e: [damian.kennedy@hotmail.com](mailto:damian.kennedy@hotmail.com)

### **Martin Retamozo**

Doctor en Ciencias Sociales por la Flacso-México. Profesor de Filosofía y Magister en Ciencias Sociales por la Universidad Nacional de La Plata (Unlp). Investigador del Conicet. Profesor del Doctorado en Ciencias Sociales y de la Licenciatura en Sociología en la Unlp. Líneas de investigación: Sujetos y movimientos sociales; epistemología de las ciencias sociales: teoría política contemporánea.

Correo-e: [martin.retamozo@gmail.com](mailto:martin.retamozo@gmail.com)

### **Rocío Di Bastiano**

Licenciada y Profesora en Sociología. Doctoranda en Ciencias Sociales y becaria del Conicet. Líneas de investigación: organizaciones sociales, Estado, políticas públicas.

Correo-e: [rocio.dibastiano@gmail.com](mailto:rocio.dibastiano@gmail.com)

### **Fredy Rivera Vélez**

Doctor en Ciencias Sociales mención Sociología, Universidad Nacional de Cuyo, Argentina y Magíster en Ciencias Sociales, Flacso-México. Vicerrector de Investigación de la Sede Ecuador. Director de la Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad. Docente del Centro de Estudios de Seguridad –Ceseg– de la Universidad de Santiago de Compostela, España. Subsecretario de Estado entre 2008 y 2010 en el Ministerio de Gobierno, Policía y Cultos, y fué asesor del Ministerio de Defensa Nacional.

Correo-e: frivera@flacso.edu.ec

### **Norma Alejandra Maluf**

Doctora (c) en Ciencia Política por la Universidad Nacional de San Martín. Magister en Ciencias Sociales, especialidad Modernidad Social y Cultural, por la Flacso México. Profesora e investigadora asociada de Flacso-Ecuador, miembro del área de formación del Instituto Conjunto de Seguridad Estratégica del Ministerio de Seguridad en Argentina, e investigadora del Instituto de Seguridad y Democracia (Ilsed). Asesora en políticas públicas, educación, juventud, derechos humanos y seguridad.

Correo-e: mmaluf2006@gmail.com



## Normas para autores

Los manuscritos enviados a la Revista son sometidos a la revisión del Comité Editor para garantizar que cumplan con los requisitos mínimos de calidad propios de una revista académica, y que sean procedentes dentro de la temática de *Cuadernos del Cendes* en particular. Si el veredicto del Comité es favorable, el texto se remite a expertos de reconocida trayectoria para su arbitraje, bajo el sistema doble ciego. Las sugerencias de los árbitros, cuando las hubiere, serán dadas a conocer, con la confidencialidad del caso, a cada autor.

Los artículos científicos a ser considerados para su publicación por el Comité Editor de la *Revista Cuadernos del Cendes* deben cumplir los siguientes requerimientos:

- Sólo se considerarán para su publicación trabajos inéditos y que no hayan sido propuestos simultáneamente a otras revistas.
- Las propuestas deben incluir el título del artículo, nombre del autor, sinopsis curricular, dirección electrónica, resúmenes en español e inglés, tres palabras clave utilizadas y el nombre del proyecto de investigación correspondiente. En ningún caso los resúmenes pueden exceder los 850 caracteres.
- Los artículos propuestos tendrán una extensión entre 20 y 30 páginas escritas a espacio y medio en letra 11 puntos y en papel tamaño carta, incluyendo las notas, cuadros y referencias bibliográficas.
- Las propuestas deben ser enviadas al correo electrónico del Departamento de Publicaciones del Cendes: [cupublicaciones@ucv.ve](mailto:cupublicaciones@ucv.ve) / [cupublicaciones@gmail.com](mailto:cupublicaciones@gmail.com).
- Cuando se requiera el apoyo de gráficos, cuadros o mapas, se debe enviar una versión en blanco y negro a la medida de la mancha de la revista como parte del original, indicando el lugar y la página donde serán colocados.

- Las notas deben colocarse numeradas a pie de página y separadas de las referencias bibliográficas.
- Las referencias bibliográficas deben ser hechas con el sistema autor-fecha, incluyéndolas en el texto, por ejemplo: (Monedero, 2007). Cuando la referencia va entre comillas, el número de la página debe aparecer a continuación de la fecha, según el siguiente ejemplo: (Derrida, 2005:128), o cuando son varias páginas: (Salbuchi, 2005:83-84). Los datos completos de las referencias deben ser colocados en orden alfabético al final del artículo, de la siguiente manera, según el caso:

Casanova, Ramón (2007). *Cuaderno con apuntes etnográficos para repensar la escuela*, Caracas, Universidad Central de Venezuela, Cendes.

Gutman, Graciela y Pablo Lavarello (2006). «Dinámicas recientes de las industrias agroalimentarias en el Mercosur: perspectivas y desafíos», *Revista Cuadernos del Cendes*, n° 63, pp. 59-83, Caracas.

Mayorga, René Antonio (2002). «Democracia y liderazgo político en Bolivia», en Wilhelm Hofmeister, ed., *Democracia y liderazgo político en América Latina*, Río de Janeiro, Fundación Adenauer.

El Comité Editor no asume el compromiso de mantener correspondencia con los autores sobre las decisiones adoptadas.

## Standards for authors

All manuscripts sent to *Cuadernos del Cendes* are subjected to a review by the Editorial Committee to guarantee that they meet normal minimum quality requirements of academic journals, and are consistent with *Cuadernos del Cendes* specific subject area. If the Committee opinion is favorable, the document is sent to arbitration by highly reputed experts, under the double-blind system. Authors will be advised of Arbiters suggestions, if any, following the due confidentiality rules.

Scientific articles to be considered for publication by the Editorial Committee of *Revista Cuadernos del Cendes* should meet the following requirements:

- Only unpublished articles that are not simultaneously submitted to another journal will be considered.
- Proposals must include title of the article, name of the author, a condensed résumé, e-mail address, abstracts both in Spanish and English, three key words, and the name of the related research project. Under no circumstances should the length of the abstracts exceed 850 characters.
- Proposed articles will be 20 to 30 pages long, typewritten in 11 font size, 1.5 line spacing and on letter paper size, including footnotes, tables and bibliography.
- Proposals must be emailed to the Cendes Publications Department: [cupublicaciones@ucv.ve](mailto:cupublicaciones@ucv.ve) / [cupublicaciones@gmail.com](mailto:cupublicaciones@gmail.com)
- When graphics, tables or maps are needed, a black and white version that fits the journals' page-layout must be sent together with the original, indicating the pages and specific places where they are to be inserted.
- Notes should be included as numbered footnotes, separate from bibliographic references.

- Bibliographic references in the text must follow the author-date system, i.e. (Monedero, 2007). When the reference is within quotation marks, the respective page number must follow the year: (Derrida, 2005:128) or in the case of several pages: (Salbuchi, 2005:83-84). All references with their complete data should be listed at the end of the article, in alphabetic order, following the pattern applicable in each case:

Casanova, Ramón (2007). *Cuaderno con apuntes etnográficos para repensar la escuela*, Caracas, Universidad Central de Venezuela, Cendes.

Gutman, Graciela y Pablo Lavarello (2006). «Dinámicas recientes de las industrias agroalimentarias en el Mercosur: perspectivas y desafíos», *Revista Cuadernos del Cendes*, n° 63, pp. 59-83, Caracas.

Mayorga, René Antonio (2002). «Democracia y liderazgo político en Bolivia», en Wilhelm Hofmeister, ed., *Democracia y liderazgo político en América Latina*, Río de Janeiro, Fundación Adenauer.

The Editorial Committee does not commit itself to correspond with authors on its decision-making functions.

Authors will receive one issue of the *Revista Cuadernos del Cendes* where their article was published along with five reprints.

## Guía de arbitraje

La *Revista Cuadernos del Cendes* es una publicación periódica cuatrimestral arbitrada. Desde 1983 es el órgano institucional del Centro de Estudios del Desarrollo - Cendes - de la Universidad Central de Venezuela.

En cada número se publican los resultados de investigaciones de los miembros de planta del Cendes y de otros investigadores, así como también documentos, reseñas bibliográficas e informaciones referidas al área de Estudios del Desarrollo y de las Ciencias Sociales en general.

A continuación le presentamos un conjunto de criterios de evaluación que deberán ser observados por el árbitro a los fines de realizar un arbitraje integral.

### **Importancia del tema**

Se deberá valorar cuán relevante es para las ciencias sociales el tema analizado en el artículo.

### **Aportes al conocimiento del tema**

Se trata de precisar si el tema desarrollado constituye efectivamente un nuevo aporte a la discusión respectiva.

### **Fundamentación de las ideas**

Se trata de evitar que el artículo sea una colección de ideas superficiales sin basamento teórico y respaldo empírico cuando este sea necesario.

### **Coherencia**

El trabajo deberá articular las ideas conformando un todo cohesionado.

### **Redacción**

La exposición deberá estar escrita en forma clara, precisando los conceptos utilizados.

## **Bibliografía adecuada y actualizada**

### **Presentación correcta de cuadros, tablas y gráficos**

Se trata de cuidar que el autor observe las reglas convenidas universalmente para tales efectos.

Finalmente, se agradece exponer el juicio de la manera más amplia y clara posible. Ello permitirá al autor conocer con más detalle las observaciones y contribuirá a una toma de decisión más adecuada por parte del Comité Editor de la Revista.

## Arbitration guidelines

*Revista Cuadernos del Cendes* is an arbitrated four-monthly journal. It has been the institutional channel of Centro de Estudios del Desarrollo - Cendes -, Universidad Central de Venezuela, since 1983.

Each issue offers the reader the results from research projects of Cendes staff as well as from other researchers, plus documents, bibliographic reviews and informative reports concerning the field of development studies and of social sciences in general.

Following you will find a set of evaluation criteria that the arbiter should take into account in order to deliver an integral arbitration.

### **Importance of the subject**

The relevance for the social sciences of the subject analyzed in the article needs to be evaluated.

### **New contribution to the theme**

Namely, to determine whether the subject at issue actually constitutes a new contribution to the respective debate.

### **Conceptual grounds**

The article must not be a collection of shallow ideas without a theoretical basis and empirical support, when required.

### **Coherence**

The ideas are to be linked in such a way as to constitute a cohesive whole.

### **Writing**

The exposition is to be written in a comprehensible way, with the concepts precisely stated.

### **Suitable and updated bibliography is to complement the article**

#### **Proper display of tables and graphics**

The author is to observe the international rules that apply in this matter.

Finally, we will appreciate that you deliver your assessment in the broadest and most straightforward possible way. This will allow the author to understand thoroughly the observations to his or her work and will facilitate a sounder decision by the Editorial Committee.